

Los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción: pilares de la integridad pública

28

Cuadernos de
transparencia



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

JACQUELINE PESCHARD



Los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción: pilares de la integridad pública

JACQUELINE PESCHARD

DIRECTORIO

**Los sistemas
nacionales de
transparencia y
anticorrupción:
pilares de la
integridad
pública**

Ilustración de portada:

Viridiana Martínez
González

PLENO DEL INAI

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Josefina Román Vergara
Comisionada

Joel Salas Suárez
Comisionado

Comité Editorial

Blanca Lilia Ibarra Cadena, Presidenta

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Josefina Román Vergara

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Isabel Davara Fernández de Marcos

Pilar Ferreira García

Lilia María Vélez Iglesias

Secretario Técnico

Cristóbal Robles López

Las opiniones expresadas en esta publicación son
responsabilidad exclusiva de la autora
y no reflejan necesariamente las del INAI.

Derechos reservados D.R.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales (INAI).

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
alcaldía Coyoacán, C.P. 04530,
Ciudad de México.

Primera edición, junio de 2019.

Tiraje: 5,000 ejemplares.

ISBN: 978-607-98312-5-7

Impreso en México / *Printed in Mexico.*

Ejemplar de distribución gratuita.

ÍNDICE

	La autora	4
	Presentación	5
	Introducción	9
I. Para abrir el debate: los conceptos fundamentales		13
1.1 La transparencia como instrumento de contención del poder		13
1.2 Para armar una gestión pública con integridad		16
1.3 La integridad pública como antídoto de la corrupción		18
II. La construcción de los modelos de transparencia y combate a la corrupción		23
2.1 Los antecedentes: transición a la democracia y modernización administrativa		23
2.2 La transparencia se inserta en la agenda pública		27
2.3 La utilidad social de la transparencia		30
III. Hacia los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción		33
3.1 La apuesta por andamiajes institucionales de alcance nacional		33
3.2 De la nueva reforma legal al Sistema Nacional de Transparencia		34
3.3 De la Comisión Nacional al Sistema Nacional Anticorrupción		37
3.4. Las fortalezas del modelo sistémico		43
IV. Los desafíos de la colaboración y de la dirección ciudadana		49
4.1 El SNT y el SNA: dos sistemas hermanos en la lucha por la integridad pública		49
4.2 La información en el centro: aprovechando los avances tecnológicos		52
4.3 Marcos programáticos para impulsar la coordinación interinstitucional		55
V. Para concluir: el cambio de ecuación en el nuevo gobierno		61
	Notas	65
	Bibliografía	75

LA AUTORA

JACQUELINE PESCHARD

Es doctora en Ciencias Sociales. Profesora e investigadora de la UNAM. Fue consejera ciudadana del Instituto Federal Electoral y comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información, que presidió de 2009 a 2013. También fue asesora de la División de Asistencia Electoral de la ONU en Irak en 2004 y en Líbano en 2005. Entre sus publicaciones se encuentran *La cultura política democrática* y *Transparencia y partidos políticos*. Su libro más reciente es *Transparencia: Promesas y desafíos*.

Fue investigadora visitante del Centro Woodrow Wilson de Washington D.C. Fue miembro del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, en febrero de 2017, fue nombrada primera presidenta del Sistema Nacional Anticorrupción.

Actualmente es miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana y de la Academia Mexicana de Ciencias, así como coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia (SUT) de la UNAM.

28

Cuadernos de
transparencia

PRESENTACIÓN

CON LA PROMULGACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN 2002 Y LAS SUBSECUENTES REFORMAS JURÍDICAS PARA FORTALECER EL DERECHO A SABER, SE HAN DESARROLLADO LAS BASES GENERALES QUE HAN PERMITIDO A LOS MEXICANOS PONER BAJO LA LUPA DEL ESCRUTINIO PÚBLICO EL ACTUAR GUBERNAMENTAL. DESDE ENTONCES, LA TRANSPARENCIA ES UN INSUMO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Desde su aparición normativa en el quehacer gubernamental, el conocimiento de los asuntos públicos ha hecho posible que cada vez más personas monitoreen el uso de los recursos fiscales, las omisiones del gobierno, la asignación de puestos en las estructuras gubernamentales y la toma de decisiones de quienes ocupan posiciones públicas. De esta manera, la transparencia ha favorecido que se detecten irregularidades en el quehacer gubernamental y se han sacado a la luz actos de corrupción. La transparencia no combate la corrupción, sino que la exhibe, la muestra y hace pública la

información que sí ayudaría a integrar hechos y expedientes de corrupción que autoridades competentes deben (o deberían) perseguir por la vía administrativa y judicial.

Existen diversos ejemplos emblemáticos sobre cómo el acceso a la información ha sido clave para descubrir tramas de corrupción gubernamental, conflictos de interés y abiertas omisiones del actuar gubernamental y de las fuerzas armadas. Solo enumeraremos algunos: “La estafa maestra”, “La casa blanca de Peña Nieto”, “Los sobornos de Walmart en México” (cuyo título original en inglés es “The Bribery Aisle: How Wal-Mart Got Its Way in Mexico”) y “Sedena omite informar número real de bajas en combate al narco”, todos títulos de investigaciones periodísticas de gran relevancia.

Combatir la corrupción asentada por décadas en el Estado mexicano y en su sistema político no es una nueva exigencia de la sociedad. Sin embargo, no siempre han sido efectivas las acciones emprendidas para acotarla y, final-

mente, eliminarla. Combatirla supone la participación de diversas organizaciones con un entramado institucional de gran envergadura y complejidad operativa. Supone, también, un uso intensivo de la energía intelectual de las organizaciones públicas y de la voluntad de quienes la dirigen. El mero voluntarismo no es suficiente para achicar la corrupción y acotarle espacios de poder y de acción. Así, la lucha contra la corrupción supone la transparencia y el acceso a la información, pero no se reduce a estos mecanismos, pues se despliega también en los ámbitos de justicia administrativa y penal, así como en el terreno de la fiscalización.

A la luz de esos razonamientos, el Comité Editorial del INAI propuso la elaboración de una publicación ilustrativa para comprender la estructura y los retos del Sistema Nacional Anticorrupción en México (SNA), así como su vínculo con la agenda de transparencia.

En ese sentido, el texto que nos presenta nuestra autora Jaqueline Peschard, en este *Cuaderno de Transparencia* es un buen aporte a la comprensión del programa anticorrupción en México. Lo que nos ofrece, no es solamente una reflexión abstracta sobre la importancia de la transparencia en la construcción del SNA, sino una muy interesante interpretación sobre la simetría y la interconexión (concep-

tual, legal e institucional) entre ambas agendas.

Desde el enfoque de la integridad institucional y la lucha contra la corrupción, logra mostrar cómo se articulan los conceptos legales y los diseños de la agenda de transparencia o publicidad y los conceptos y diseños correlativos de la agenda anticorrupción (haciendo notar su imbricación conceptual y no su mera concomitancia).

Debe hacerse notar que recientemente el INAI publicó un texto sobre la relación de ambos sistemas (Merino, 2018), pero el enfoque de Peschard no es redundante sino enriquecedor de lo expuesto en aquél. Así que debe considerarse como un aporte original a esta discusión. En esta línea argumentativa, cabe señalar que el texto nos muestra que un proyecto de integridad pública (en los términos en que ha sido definido por instancias como la OCDE) requiere de un programa robusto de transparencia y de una batería de normas e instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción, es decir, el criterio articulador del SNA no es la transparencia, sino la anticorrupción.

Estimado lector, considerando el recurso del ejercicio ético en los planteamientos de la coyuntura política actual —no solo en el ámbito nacional— el texto es más que pertinente por el buen acercamiento al tema y su mejor análisis —generoso tanto en su narrativa

como en su contenido. La buena conjunción de sus elementos formales logra un óptimo tratamiento del tema, que se ofrece muy completo y, a la vez, asequible para un amplio público. Así, la lectura de un documento con las características señaladas, le aportará una visión amplia sobre la utilidad de la información pública como componente central del nuevo esquema del combate a la corrupción.

Comité editorial del INAI.

Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública

INTRODUCCIÓN

EN LA ACTUALIDAD, LA CORRUPCIÓN SE HA RECONOCIDO GLOBALMENTE COMO UNO DE LOS MALES QUE MAYORES AGRAVIOS PROVOCA EN LA SOCIEDAD, NO SOLO PORQUE RESULTA UNA CARGA ENORME PARA LOS BOLSILLOS DE LOS CIUDADANOS (EN PROMEDIO, EMPRESAS E INDIVIDUOS PAGAN 1.5 BILLONES DE DÓLARES EN SOBORNOS CADA AÑO),¹ SINO PORQUE IMPLICA SANGRÍAS ENORMES DE RECURSOS PÚBLICOS QUE, AL DESVIARSE PARA BENEFICIAR A PARTICULARES, IMPIDEN QUE SE DESARROLLEN LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS A LOS QUE ESTABAN DESTINADOS.

La corrupción ocurre, se nutre y se oculta en los rincones de las oficinas gubernamentales donde se manejan y administran recursos que son de todos y que están destinados a lograr el bien común. Las violaciones a las normas, los fraudes, los abusos de autoridad, los conflictos de interés y, en general, los desvíos de recursos que caracterizan a los actos de corrupción atentan contra una adecuada gestión gubernamental. Por ello, la corrupción es la antítesis de la integridad de la función pública, entendida como las acciones y decisiones de los funcionarios que

están alineadas a valores, principios y normas éticas que las blindan respecto de la intromisión de intereses privados.²

Aunque la corrupción es un problema viejo que ha existido desde tiempos inmemoriales, en los últimos años ha cobrado gran notoriedad y se ha colocado en el centro de las agendas nacionales e internacionales, gracias a que es mucho más visible y agravante, porque en los últimos veinte años, se han aprobado robustas leyes de transparencia y acceso a la información pública que han develado verdaderos escándalos de corrupción.³ Además, los avances tecnológicos en materia de comunicación y la expansión del internet han provocado que tengamos más conciencia de los efectos nocivos que tiene la corrupción, tanto en el desempeño de las entidades gubernamentales, como de los servicios públicos que ofrecen a la población. Tener una mayor transparencia ha tenido un efecto importante sobre las percepciones de los ciudadanos que hoy son mucho menos tolerantes hacia las prácticas frau-

dulentas. No obstante, cuando la publicación de casos de corrupción no va acompañada de una acción eficaz del Estado para castigar a los responsables y para reparar las causas que los provocaron, reina la impunidad y se incrementa la desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas.

La transparencia es una herramienta fundamental para mejorar la administración de los asuntos públicos y un insumo muy útil para organizar los documentos que respaldan las decisiones que se adoptan en las oficinas gubernamentales. Por ello, la transparencia contribuye a que las funciones y tareas que tienen encomendadas las entidades públicas se realicen con más eficacia y eficiencia, a la vez que estén abiertas al conocimiento y el escrutinio de los ciudadanos. La transparencia sirve para impulsar dos grandes valores de la gobernanza democrática: la eficiencia y la legitimidad de los entes públicos, que es una manera de referirse a la integridad pública, un concepto contrario a la corrupción.

En México, la corrupción se ha colocado en el centro de la agenda pública nacional al punto que se ha identificado como el segundo mayor problema que aqueja a la población, solo después de la violencia y la inseguridad⁴ y existe la percepción generalizada de que el crimen organizado está arropado por funcionarios corruptos que encabe-

zan redes de protección de las que se sirven para apropiarse del dinero público.⁵ Dicho de otra manera, los dos fenómenos que más agravan a los ciudadanos parecen estar entrelazados, potenciando su daño a la población y al propio quehacer público.

Pero los abusos de autoridad no impactan a la población de la misma manera, sino que provocan efectos diferenciados, dependiendo de las zonas en las que inciden y, por supuesto, del alcance que tengan. La corrupción es doblemente perjudicial en las áreas más sensibles para los grupos sociales vulnerables como la salud, la educación, la administración del agua, o la seguridad pública. Aunque la corrupción es siempre corrosiva, no es lo mismo cuando el uso patrimonialista del poder hace más cara la construcción de obra pública, que cuando impide que los medicamentos o el material quirúrgico llegue a las clínicas que atienden a las poblaciones más marginadas y necesitadas. El efecto es más grave cuando la corrupción despoja y deja desprotegidos a los grupos sociales especialmente vulnerables.

La relación virtuosa que existe entre transparencia, lucha contra la corrupción y construcción de la integridad de la función pública explica por qué en México la respuesta institucional al problema de la corrupción y la impunidad (su gemela) fue edificar un Sistema

LA TRANSPARENCIA
SIRVE PARA IMPULSAR
DOS GRANDES VALORES
DE LA GOBERNANZA
DEMOCRÁTICA: LA
EFICIENCIA Y LA
LEGITIMIDAD DE LOS
ENTES PÚBLICOS
QUE ES UNA MANERA
DE REFERIRSE A LA
INTEGRIDAD PÚBLICA,
UN CONCEPTO
CONTRARIO A LA
CORRUPCIÓN

Nacional Anticorrupción (SNA). Dicho sistema descansa sobre dos grandes pilares que ponen en el centro a la información pública: 1) la colaboración entre instituciones con alguna competencia en la detección, investigación, sanción o prevención de la corrupción y 2) la intervención directa de la sociedad civil en el SNA para fijar y priorizar la agenda contra la corrupción, apostando siempre a la transparencia como aliado fundamental.

La relevancia de la transparencia y el acceso a la información pública en el diseño institucional ideado para combatir la corrupción explica por qué una de las entidades que conforman el órgano rector del SNA es justamente el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El INAI es la autoridad que regula y garantiza el derecho de acceso a la información pública en todo el país, además de que encabeza el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) que tiene la encomienda de establecer las bases y principios para implantar cabalmente la transparencia de la gestión gubernamental y para avanzar en conformar el edificio de la rendición de cuentas y de la integridad pública en el país.

El propósito de este *Cuaderno de transparencia* es discurrir sobre la manera en que el SNT y el SNA están orientados hacia la promoción e implan-

tación de reglas y prácticas comunes en todos los niveles de gobierno para asegurar que exista información pública accesible, actualizada y de calidad, y que la lucha en contra de la corrupción tenga bases y principios sólidos que se apliquen homogéneamente en todo el país. Ambos sistemas están diseñados para fomentar la colaboración entre las instancias públicas que intervienen para hacer posible su funcionamiento, con el objeto de ir trazando plataformas de integridad pública. El fin último de los sistemas nacionales es que la transparencia se implante como instrumento de utilidad social para construir un esquema de rendición de cuentas que sea capaz de reducir la corrupción en el país.

El primer apartado de este cuaderno hace una revisión de los conceptos fundamentales de transparencia e integridad para identificar de qué manera se han instalado como características indispensables de una gobernanza democrática y cómo se contraponen al fenómeno de la corrupción que es el otro concepto que se aborda. La transparencia es un instrumento de contención del poder que lo somete al escrutinio de la población; que obliga a los gobiernos a ordenar y a sistematizar los documentos que respaldan sus decisiones para evitar que se repitan errores y para aprender de las buenas prácticas que dieron lugar a políticas públicas exito-

sas. La integridad en la gestión pública es el conjunto de valores y principios que buscan la eficacia y la eficiencia, a la vez que la legitimidad de la actuación de las autoridades. Es por ello que la integridad en la función pública es lo opuesto a la corrupción.

El segundo apartado aborda los antecedentes de la implantación de la transparencia como requisito de la gobernanza democrática en México. Después de una breve revisión del proceso de transición a la democracia y de los intentos de modernización de la gestión gubernamental, se da cuenta de los momentos estelares de la regulación de la transparencia que sirvieron de guía para la construcción del modelo de combate a la corrupción.

A partir del diseño de los marcos institucionales del SNT y del SNA, el tercer apartado busca mostrar cómo funcionan, qué tan compleja es su articulación de alcance nacional y cuáles son sus fortalezas y debilidades. El objetivo es resaltar que los sistemas colocan en el centro a la colaboración interinstitucional para potenciar el impacto de los mecanismos orientados a reducir la asimetría informativa entre el poder y la sociedad, así como a controlar eficazmente los actos de corrupción tanto públicos como privados. Una vez analizadas las estructuras organizativas de ambos sistemas, se describen los mecanismos programá-

ticos establecidos en las normas para asegurar que operen adecuadamente, poniendo énfasis en las plataformas que utilizan las tecnologías informáticas para potenciar los resultados que se persiguen y en las políticas nacionales de transparencia y anticorrupción que son las guías de actuación para darle cohesión y horizonte claro a las funciones de los integrantes de los sistemas nacionales.

El texto concluye con una reflexión sobre los desafíos que enfrentan ambos sistemas nacionales en el contexto del nuevo gobierno que surgió de las elecciones de 2018 y que enarbó como bandera principal de campaña política el combate a la corrupción. El triunfo del presidente López Obrador provocó una ruptura en el arreglo partidario del país y trastocó la ecuación entre sociedad y poder. Las organizaciones de la sociedad civil que habían ganado una posición como actores legitimados de interlocución con los gobiernos han quedado desdibujadas por un gobierno que es capaz de fijar por sí solo la agenda pública, gracias a que cuenta con un fuerte respaldo social que suscita una amplia confianza en la población. En el contexto de un gobierno de mayoría que no se acomoda con la existencia de organismos autónomos o de contrapesos institucionales, resulta incierto el compromiso que tendrá en el desarrollo del SNT y del SNA.

Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública

CAPÍTULO

I

PARA ABRIR EL DEBATE: LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1 LA TRANSPARENCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTENCIÓN DEL PODER

ABRIR LA DISCUSIÓN SOBRE EL PAPEL QUE JUEGA LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD EN LA EDIFICACIÓN DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA CON INTEGRIDAD, REQUIERE PLANTEAR QUÉ ENTENDEMOS POR DICHS CONCEPTOS DESDE UN PUNTO DE VISTA ESPECÍFICO. Es cierto que son términos que ya manejamos cotidianamente y que todos tenemos alguna noción al respecto, empero, para comprender cómo impactan en las instituciones públicas y en las relaciones entre la sociedad y el Estado, es indispensable ahondar en su significado.

La transparencia y la corrupción han sido objeto de múltiples esfuerzos explicativos, en buena medida porque los fenómenos a los que se refieren no son nuevos, aunque han cobrado gran relevancia en la era actual del conocimiento. La expansión vertiginosa del internet ha hecho que los ciudadanos tengamos acceso a vastos repositorios de datos y documentos, lo cual era

impensable hace apenas unos lustros. Con frecuencia pensamos que estamos mejor informados y que es menor la desproporción informativa entre las autoridades y los ciudadanos. Las modalidades actuales de comunicación a través de redes sociales han incorporado nuevos actores en el monitoreo de los gobiernos para detectar violaciones a las normas o un uso patrimonialista de los recursos públicos y por ello, pensamos que estamos en posibilidad de controlar a la corrupción. Como ha dicho Thompson:

Los escándalos de corrupción siguen creciendo, pero probablemente no son resultado de que los gobiernos muestren una tendencia creciente a ser corruptos, sino más bien a que se han elevado los estándares públicos, a que hay mayores presiones a favor de la eficiencia gubernamental, a que ha crecido el acceso a la información pública y a que existen más grupos interesados en estos asuntos.⁶

El planteamiento esencial del que partimos es que la transparencia es una plataforma que sustenta la integridad de la función pública y que la asociación virtuosa entre transparencia e integridad es el mejor antídoto para —si no eliminar— al menos controlar eficientemente la corrupción institucional y erradicar a la impunidad.

La transparencia es una propiedad de la gestión pública de un régimen democrático, lo cual implica “levantar el velo del secreto”, del ocultamiento de la información que controlan y manejan quienes ejercen el poder. Para ellos, mantener información fuera de la mirada de la sociedad les proporciona un margen de maniobra discrecional para armar sus proyectos estratégicos, definir las políticas públicas y hacer compromisos con sectores sociales específicos, sacando el mayor provecho posible para sus intenciones. La opacidad es un gran aliado de la corrupción porque se oculta siempre de la mirada pública para desarrollarse. La transparencia es una herramienta para desmontar y reducir la asimetría de información que existe entre los gobernantes y la población, limitando con ello los márgenes de discrecionalidad del poder.

Quienes gobiernan cuentan con mucha información que les sirve para tomar decisiones y suelen guardarla con gran celo porque les da ventaja frente

a sus opositores, pero también frente a la población.

Dice Elias Canetti que “el secreto ocupa la misma médula del poder... el detentador del poder... tiene muchos secretos... a uno le confía una cosa, a otro tal otra y se encarga de que nunca haya comunicación entre ambos... de modo que solo el poderoso tiene las llaves de todo el conjunto de secretos y se siente amenazado si lo confía por entero a otros”⁷ y agrega “es característico del poder una desigual distribución de la posibilidad de percibir las intenciones. El poderoso percibe, pero no permite que se le perciba”.⁸

La transparencia surge de una pulsión democrática que reclama que las decisiones de los poderosos estén al alcance de los ciudadanos, es decir, busca romper con el secreto tanpreciado para quienes tienen cargos de dirección y poder. Su objetivo es reducir los espacios de arbitrariedad entre quienes concentran la facultad de decidir y proyectar sus determinaciones y quienes son objeto de las mismas, para obligar a los primeros a ser objeto de escrutinio de los segundos.

Por ello, la transparencia es un canal de comunicación entre el Estado y la población que le sirve para monitorearlo. La transparencia empuja a las autoridades a dar a conocer qué deciden, qué emprenden y con qué recursos lo realizan y, al hacerlo, quedan

sometidas a la inspección de la sociedad y no solo de los legisladores y jueces que están institucionalmente autorizados para hacerlo.

Como característica del ejercicio público, la transparencia no se agota en que estén a la mano de todas las personas los documentos que, en cualquier formato escrito o electrónico, hayan sido elaborados y resguardados por las entidades públicas, sino que atraviesa la organización misma del poder, enfocándola a la apertura informativa.

La transparencia es una herramienta de contención y control social del poder que pone un dique a los poderosos pues los obliga a informar sobre lo que hacen para que los ciudadanos estén mejor equipados a fin de participar en los asuntos de interés de la colectividad. Al darles a los ciudadanos un rol adicional al de elegir a sus gobernantes y representantes, la transparencia y el acceso a la información pública funcionan como contrafuertes, es decir, como elementos que refuerzan a las instituciones democráticas. La transparencia permite que la población sepa y conozca cómo se desempeñan sus autoridades democráticamente electas y con ello desarrolla una función de control o de vigilante, que coloca a los poderosos en posición de alerta.⁹

Otra manera de afirmar esta idea es remitirse a Amartya Sen, quien

define a la transparencia como una de las libertades instrumentales que contribuyen a mejorar las capacidades de las personas y a complementar el ejercicio de las demás libertades, es decir, refuerza la agencia libre de las personas.¹⁰ En este sentido y como he afirmado,¹¹ la transparencia es una categoría relacional porque cobra significado pleno desde una perspectiva de interlocución entre los entes públicos o “sujetos obligados” que ofrecen la información que obra en su poder y la población que la recibe, analiza y utiliza para mejorar su capacidad de evaluar a sus autoridades, interpretar asuntos públicos y decidir de qué manera participa en ellos y se beneficia. Una entidad pública es transparente en la medida que abre sus archivos para que la sociedad los conozca y analice y, gracias a esa interlocución, ocurre una transformación de la relación entre la sociedad y las instancias que la gobiernan. Para que la transparencia cobre vigor se requiere, además de que el gobierno difunda la información que tiene en su poder, que exista una sociedad participativa, dispuesta a apropiarse de la misma y, a partir de ahí, crear conocimiento social. Para que la transparencia no sea solamente una práctica administrativa o burocrática es preciso que existan verdaderos sujetos activos en el espacio público.

Pero la transparencia no es únicamente un muro de contención en contra de la arbitrariedad y discrecionalidad del poder, es también una vía para crear confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales. La transparencia está impregnada de un componente igualador, porque reduce los requisitos para que cualquiera conozca lo que sucede dentro del edificio del poder.¹² Esta nivelación del piso es un incentivo para que florezca la confianza en las instituciones públicas.

Cuando los servidores públicos, al momento de diseñar políticas, elaborar programas o dictar lineamientos de actuación, lo hacen convencidos de que todos esos documentos no son suyos, sino de la población en general, trabajan con transparencia “por diseño”, es decir, al elaborar y resguardar los documentos que se derivan de su encargo público lo hacen en el entendido de que estarán a disposición de la población. La apertura informativa contribuye también a aclarar quiénes son responsables de tomar ciertas decisiones para impedir que altos funcionarios se cobijen bajo sus subordinados cuando se descubre alguna falta o ilícito.

Para que todos los efectos positivos que —teóricamente— derivan de la transparencia se concreten, no es suficiente contar con una robusta legislación en transparencia, sino que es indispensable que al aplicarse vaya

trazando rutinas institucionales que rompan con la opacidad en la gestión de la información pública.

1.2 PARA ARMAR UNA GESTIÓN PÚBLICA CON INTEGRIDAD

La integridad es un concepto asociado a una dimensión ética de la actuación de las personas o las organizaciones. Cuando decimos que una persona es íntegra, entendemos que su conducta es honesta, incorruptible y proba, es decir, que responde de forma cabal a valores y reglas morales que lo convierten en alguien respetado y confiable y que no cede ante tentaciones de enriquecimiento indebido, por ejemplo. La integridad es la “capacidad de apegarse a compromisos o principios fundamentales, para hacer frente a presiones de otros” que entendemos tienen interés en que no se cumpla con dichos preceptos. La integridad implica, pues, que al actuar se es consistente con los valores que socialmente están reconocidos como válidos.¹³

Si nos movemos más allá del ámbito personal para trasladarnos a la esfera pública, esto es, la relativa a las instituciones y los actores que están encargados de la toma de decisiones que atañen al conjunto de la sociedad, hablar de integridad es conferir a las decisiones y acciones de los funcionarios un calificativo moral, relativo a virtudes como la sinceridad, honesti-

dad o responsabilidad; son las acciones y conductas acordes con principios éticos que “conforman una barrera en contra de la corrupción”.¹⁴ De hecho, la corrupción es corrosiva para la integridad del servicio público, porque desactiva o desmorona los valores y principios éticos que sirven de barrera para que los intereses públicos prevalezcan sobre los intereses privados.¹⁵ Las instituciones que son íntegras funcionan bajo la guía de normas éticas comunes, orientadas a mantener y darle relevancia al interés público.

La integridad, propiamente organizacional, es un sistema de valores coherente que se expresa, entre otras formas, en que los funcionarios públicos actúan con apego a los marcos institucionales que regulan a las entidades en las que trabajan, que son responsables de las competencias y funciones que tienen asignadas, que emplean a individuos profesionales y calificados que se adhieren a los principios de solvencia moral, en suma, que rinden cuentas y que no toleran actos de corrupción.¹⁶

Esquema 1. Integridad pública



Fuente: SFP, 2018.

Como parte de la dimensión moral de la función pública, la integridad va de la mano de la confianza que, según Pierre Rosanvallon, es una “institución invisible” que amplía o refuerza la base de legitimidad de un gobierno o de una autoridad pública. Para este autor, los regímenes democráticos se legitiman por la vía del sufragio, pero la confianza que se deposita en los gobernantes a través de éste dura poco —lo que comúnmente denominamos “el bono democrático”—, por lo que para extender su vigencia hay que desarrollar mecanismos adicionales que garanticen que los poderes electos se mantengan fieles a las demandas ciudadanas, es decir, que ayuden a compensar el natural desgaste de la confianza que ocurre durante el ejercicio del gobierno.¹⁷

Instituciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) conciben a la integridad pública como la respuesta estratégica y sostenible que deben impulsar los gobiernos para combatir eficazmente la corrupción, pero este objetivo no se alcanza solo con disposiciones normativas, ni siquiera con mecanismos para que la observancia de las normas sea más firme, sino que es indispensable que existan fórmulas de rendición de cuentas capaces de generar un piso básico de cumplimiento y de exigencia social. Por ello, la integridad en la función pública

no se construye de la noche a la mañana, ni por decreto, sino que tiene que ser resultado de un conjunto de acciones que abarquen a los tres poderes y a los organismos autónomos en los tres niveles de gobierno. También debe cubrir al sector privado con el que tienen, permanentemente, convenios y contratos, además de que debe existir un consenso en la opinión pública sobre los beneficios sociales que aporta la integridad al conjunto de la población, es decir, se requiere del involucramiento ciudadano.

Es impensable hablar de integridad pública si no hay una convicción generalizada entre la población de que no es una característica de entidades que le son lejanas o extrañas, sino que es esencial para alcanzar el bien común en el día a día. El objetivo último que se persigue es promover una cultura de integridad pública en toda la sociedad capaz de ser un muro de contención en contra la corrupción, es decir, para desactivar cualquier forma de tolerancia hacia prácticas indebidas, contrarias a las reglas de probidad que guían el funcionamiento de la operación pública y gubernamental.

1.3 LA INTEGRIDAD PÚBLICA COMO ANTÍDOTO DE LA CORRUPCIÓN

No es necesario insistir en que la corrupción no solo deteriora las instituciones públicas y a quienes ejercen la

función gubernamental, sino que tiene efectos nocivos sobre la convivencia social en general.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción señala:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.¹⁸

La corrupción implica el desperdicio de los recursos económicos y financieros de un Estado, genera pérdidas y debilita las capacidades de desarrollo de un país. La Cumbre Global Anticorrupción en 2016 señaló que una de cada cuatro personas en el mundo paga una “mordida” para acceder a un servicio público.¹⁹ El FMI, por su parte, ha reconocido que los costos económicos de la corrupción no solo afectan a las cuentas públicas por las sangrías de recursos que les infringen, sino que dañan su legitimidad, socavando la confianza en los gobiernos y también en los negocios.²⁰ Por ello, la corrupción es enemiga de la prosperidad de cual-

quier país y atenta contra el imperio de la justicia y el Estado de derecho.

El Barómetro de Confianza de Edelman ha mostrado que el mundo está enfrentando una crisis de confianza en las instituciones de los diferentes sectores sociales —gobiernos, negocios, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación— y el índice promedio de confianza se ubica por debajo del 50 por ciento, además de que la corrupción es el factor que mejor explica esta situación.²¹

Aunque hay distintas maneras de definir la corrupción, dependiendo de dónde se quiera poner el énfasis, el concepto básico acuñado por el Banco Mundial es que se refiere “al abuso de una oficina pública o corporativa para obtener ganancias privadas”.²² Estas acciones abarcan desde transacciones de rutina hasta operaciones que involucran a altos funcionarios, ministros, empresarios o políticos. Transparencia Internacional, que desde los noventa ha elaborado el Índice Mundial de Percepción de la Corrupción, la define como “la desviación de la función pública en beneficio personal”,²³ es decir, un fenómeno que implica la apropiación de recursos públicos para obtener beneficios privados.

El foco de la corrupción está en el sector público, porque ahí se ubica y administra erario que es de todos, sin embargo, ésta ocurre también en

el sector privado, de ahí que se haya planteado ampliar su definición para referirse al "...desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones, a cambio de una recompensa".²⁴

La corrupción no es un acto que se realice en solitario, ni tampoco que involucre solo a dos partes, quien corrompe y quien se deja corromper, sino que se basa en una red de actores que abarcan, desde funcionarios y empresarios, hasta todos aquellos profesionistas que colaboran para mantener oculta una trama del uso patrimonialista de los recursos públicos. El fenómeno de la corrupción es más generalizado en países con una debilidad institucional o con un frágil Estado de derecho, porque no existen mecanismos eficaces para garantizar el apego a la legalidad y para frenar desviaciones o actos que la violenten. En México, esta debilidad se manifiesta de manera dramática en el hecho de que la violencia, la inseguridad, el tráfico de drogas y el crimen organizado no solo no son eficazmente combatidos, sino que están arropados por funcionarios corruptos, es decir, hay connivencia entre actores estatales y delincuenciales.²⁵

Una de las áreas en las que la corrupción ocurre con mayor intensidad es en las contrataciones públicas, porque al absorber cuantiosos recursos de las arcas gubernamentales, provo-

can las mayores tentaciones de violar las normas para favorecerse mutuamente. En este campo existen complicidades para que no se transparenten las licitaciones y los contratos y solo instituciones públicas muy sólidas pueden hacerles frente eficazmente. El escándalo de los sobornos de la empresa brasileña de Odebrecht, que ha afectado a varios países latinoamericanos, ha demostrado cómo solo con instituciones fiscalizadoras con capacidades técnicas para investigar irregularidades en la administración de contratos y con jueces con probada autonomía para sancionar a integrantes de las más altas burocracias es posible ponerle un freno a la corrupción.

La transparencia es una de las mejores aliadas institucionales de la lucha contra la corrupción. El estudio sobre contrataciones abiertas del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) ha mostrado que la transparencia tiene efectos positivos sobre las relaciones económicas entre los sectores público y privado. La transparencia favorece la competencia, alienta la confianza en la relación con el gobierno y reduce los costos de las transacciones económicas. Dicho reporte ha puesto énfasis en tres mitos que están asociados a la transparencia en las licitaciones públicas, al indicar que es falso que: 1) exigir transparencia a los proveedores deteriora la com-

petencia, 2) la transparencia fomenta la colusión entre empresas y 3) afecta los secretos comerciales.

Los argumentos para contradecir estos mitos son que difundir información sobre los términos y las condiciones de las contrataciones públicas, lejos de afectar la competencia, equilibra el terreno para la inteligencia competitiva, ofrece un piso parejo para los proveedores y con ello fomenta la innovación y la productividad.

El mito que sostiene que si se publica información sobre participantes en una licitación, éstos pueden coludirse y falsear los precios para un beneficio corporativo, no se sostiene porque la transparencia estimula la incorporación de nuevos proveedores ya que ofrece claridad sobre quiénes participan en un concurso o licitación.

Es cierto que el secreto industrial o comercial es un derecho de las empresas, pero en los procesos de licitación abiertos la transparencia no pone en riesgo la confidencialidad comercial porque las propuestas técnicas y financieras de los concursantes no se publicitan sino cuando ya se asignó el contrato y siempre protegiendo las fórmulas que constituyen secretos industriales o comerciales.

En suma, el mencionado estudio sobre licitaciones abiertas concluyó que “los mercados florecen cuando todos los actores tienen acceso abierto

a la misma información”,²⁶ es decir, la transparencia alimenta la confianza y estimula la participación de nuevos protagonistas en el mercado, activándolo y haciéndolo más confiable.

Las ventajas que aporta la transparencia para una buena gestión pública, eficiente y con permanente interlocución social, van más allá de ser meras declaraciones políticamente correctas y hay formas de probar que la apertura informativa es un ingrediente indispensable de la gobernanza democrática. Una muestra de ello es cómo los aprendizajes sociales derivados de la aplicación del modelo de transparencia y acceso a la información en México desde 2002 sentaron las bases para construir el SNA como respuesta institucional para enfrentar un problema tan extendido en nuestras sociedades como es el abuso de quienes, teniendo posiciones de poder, privilegian sus intereses privados a costa de la colectividad.

Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública

CAPÍTULO II

LA CONSTRUCCIÓN DE LOS MODELOS DE TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

SI BIEN LA CORRUPCIÓN OCUPA HOY EL CENTRO DE LAS AGENDAS NACIONAL Y GLOBAL, SE TRATA DE UN FENÓMENO DE LARGA DATA. BAJO EL RÉGIMEN AUTORITARIO POSTREVOLUCIONARIO MEXICANO, LA CORRUPCIÓN ERA UNA PRÁCTICA PROFUSA, SOCIALMENTE TOLERADA Y FUNCIONAL AL SISTEMA POLÍTICO.

La “pequeña” corrupción era vista como una compensación a los malos salarios de los empleados gubernamentales, merced a la deficiente recaudación fiscal y como una alternativa “a la falta de oportunidades para la movilidad dentro de los sistemas económicos y sociales”.²⁷ Se entendía que la corrupción era una conducta indebida pero no era rechazada, sino que era concebida como algo “casi natural” del sistema político. Por su parte, la “gran” corrupción implicaba el uso patrimonialista de los cargos públicos, siguiendo la regla de oro de la impunidad de que quien administra y asigna contratos se aprovecha del cargo, en el entendido de que lo importante es no ser descubierto. Esta manera de proceder contaba con el permiso y hasta la

complicidad de las élites, en tanto existía un consenso pasivo alrededor del régimen, gracias a la estabilidad política y al crecimiento económico sostenido que caracterizó a los gobiernos de hegemonía del PRI.

2.1 LOS ANTECEDENTES: TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La modernización del país durante 1950 y 1960 implicó que la población mexicana se diversificara y que los diferentes sectores sociales ya no pudieran cobijarse bajo un solo paraguas político. Fue así que la demanda de la democratización del régimen político fue convirtiéndose en un tema central de agenda pública que implicaba, de entrada, la construcción de instituciones y procedimientos para la realización de elecciones libres y competidas. La transición a la democracia estuvo enfocada a las reglas del juego político para el acceso al poder y, durante 20 años, fue conjugando las voces de diversos grupos políticos y sociales en torno a dicho objetivo.

La nuestra, fue una “transición votada”,²⁸ y ni la transparencia ni el combate a la corrupción o la mejora de la gestión gubernamental estuvieron en la agenda ciudadana. No obstante, desde la perspectiva de la administración pública, al inicio de los ochenta empezaron a diseñarse y crearse instituciones y mecanismos de control y fiscalización para modernizarla y hacerla más eficiente. Dicho de otra manera, la democratización política y la modernización de la gestión gubernamental fueron asuntos que corrieron por rutas paralelas, aunque coincidieran temporalmente.

A la par que la transición democrática buscaba recuperar parte de la legitimidad política de un régimen dominado por un solo partido, en los ochenta creó una serie de instituciones y mecanismos de control del gasto y monitoreo de la gestión, dirigidos a mostrar una voluntad de cambio en la administración de gobierno, sobre todo a los ojos de instituciones financieras internacionales. En esta misma década, al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, en el marco de la “Renovación Moral de la Sociedad”, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) que se proponía impulsar el control interno en las oficinas de gobierno para combatir actos de corrupción, nepotismo o de ineficiente administración de los recursos públicos, para responder a

la crisis de confianza en las instituciones que se manifestaba en el reclamo democrático. En 1994, la Secogef se transformó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), para adquirir mayores funciones de control interno en el gobierno y, nuevamente en 2003, cambió para convertirse en la Secretaría de la Función Pública (SFP), adquiriendo atribuciones, no solo de control y fiscalización sobre el ejercicio del presupuesto, sino para operar el sistema del servicio profesional de carrera que buscaba sentar las bases de una burocracia caracterizada por sus capacidades técnicas y no por sus lealtades políticas.²⁹

Adicionalmente, y a fin de fortalecer los controles externos sobre el gobierno, en 1999 se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para tomar el lugar de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Aunque la ASF seguiría dependiendo de la Cámara de Diputados, se le dotó de autonomía técnica y de gestión, a fin de reforzar el control externo sobre ejercicio del presupuesto público. Tanto los nuevos mecanismos de control interno, como el reforzamiento de los del control externo de la gestión pública respondieron a un afán de modernizarla para hacerla más eficiente y más confiable.

En diciembre de 2000, luego de la alternancia en el gobierno federal,

la ruta de la modernización dio lugar a la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal cuyo propósito era “coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia”.³⁰ En diciembre de 2011, las funciones de dicha comisión intersecretarial se trasladaron a la SFP, es decir, durante todos esos años fueron explorándose instrumentos para que la administración de gobierno fuera más eficaz y concitara la confianza en la población.

El objetivo de luchar contra la corrupción se mantuvo vivo durante los dos primeros gobiernos de alternancia, lo cual se tradujo en el diseño de programas nacionales como el de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia (2001-2006) que se propuso abatir los niveles de corrupción en las instituciones públicas, haciendo obligatoria la rendición de cuentas y fomentando la participación de la población.³¹ Más tarde, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012) colocó sus prioridades en institucionalizar mecanismos de participación ciudadana para impulsar el combate a la corrupción y para coordinar acciones encaminadas a controlar la corrupción dentro del gobierno federal, especialmente, en las instituciones

encargadas de la prevención, investigación y persecución de los delitos.³²

Visto en perspectiva, los primeros esfuerzos de construcción institucional para armar una política pública en materia de combate a la corrupción fueron fragmentados y poco consistentes, pues si bien existían autoridades responsables de las funciones de control interno y externo (fiscalización) y de fincamiento de responsabilidades administrativas, éstas corrían por vías separadas y dispersas. Como bien han señalado Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, el conjunto de normas e instituciones que tenían la encomienda de pugnar por una gestión pública más eficiente y confiable respondían a “principios distintos con relaciones frágiles e inciertas...”, o sea, “a racionalidades y propósitos diversos”. Dicho de otra manera, los esfuerzos para impulsar la integridad pública no estaban alineados en un auténtico esquema institucional que les diera coherencia.³³

Paralelamente, la sociedad civil emprendió acciones para demostrar que existían áreas de opacidad en las finanzas públicas, lo cual abonaba a una gestión pública totalmente ajena a la población. Así, la demanda de transparencia empezó a ganar terreno en la agenda pública y un ejemplo de ello fue la actuación de Alianza Cívica (AC), que en 1994 realizó una investigación sobre tres asuntos: los ingresos

LA PRIMERA
GRAN REFORMA
QUE RESULTÓ
DEL IMPULSO DE
CAMBIO EN EL
PAÍS, PRODUCTO
DE LA TRANSICIÓN
DEMOCRÁTICA, FUE
LA PROMULGACIÓN
DE LA LEY FEDERAL
DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA
GUBERNAMENTAL,
EN 2002, Y LA
CREACIÓN DEL
ÓRGANO GARANTE, EL
INSTITUTO FEDERAL
DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN

reales que recibía el presidente Ernesto Zedillo, la llamada “partida secreta” y la información sobre la forma como estaba organizada la oficina de la presidencia. La información respecto a estos tres temas se refería al ejercicio de los recursos públicos, por lo que debía ser del conocimiento público, según el artículo 6º constitucional que desde 1977 establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, no se entregó información alguna, porque el acceso a la información no estaba reglamentado en la ley.

Un año después, en abril de 1995, AC realizó una nueva petición de información sobre la cantidad de subsidios entregados a organizaciones de responsables extranjeros. La información fue denegada, por lo que AC recurrió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para demandar al gobierno mexicano por violar el derecho a la información. La CIDH se declaró incompetente para resolver el caso, con lo que las acciones legales se interrumpieron, sin embargo, la acción de Alianza Cívica evidenció lo inoperante que resultaba el derecho a la información consagrado en la Constitución.³⁴

En el mismo sentido, en 1994, en el contexto del asesinato del candidato presidencial y del levantamiento zapatista, el Grupo San Ángel, formado por dirigentes políticos y sociales e intelectuales promovió la firma de *Veinte compromisos por la democracia* que buscaba, además de robustecer la calidad de las elecciones, plantear otras demandas asociadas a la democratización del país. Entre dichos compromisos estaban el fortalecimiento de la revisión del gasto público, acatar el decreto de presupuesto de egresos, hacer públicas las declaraciones patrimoniales del presidente y de los miembros de su gabinete y reglamentar el derecho ciudadano a la información.³⁵

Fue en el 2000 cuando, de la mano de la alternancia en el gobierno federal, se instrumentó un conjunto de acciones dirigidas a terminar con la corrupción y la opacidad en la administración de los presupuestos públicos. La idea inicial era diseñar una serie de estrategias para combatir la corrupción y establecer una nueva moral de gobierno “un nuevo código de ética, (...) y sustituir las reglas no escritas del viejo régimen que había sido rechazado por los mexicanos el 2 de julio de 2000”.³⁶ Aparejado a estos cambios institucionales, el discurso sobre transparencia y combate a la corrupción fue ganando terreno en la agenda pública, en buena medida debido a estudios y recomendaciones, tanto de organismos financieros internacionales como de organizaciones de la sociedad civil. Uno de esos ejemplos es Transparencia Internacional, fundada en 1995,

responsable de uno de los índices internacionales más citados sobre percepciones de corrupción. Su capítulo nacional, "Transparencia Mexicana", fundada en 1999, publicó por primera vez el *Índice Nacional de Buen Gobierno* en 2001 que mostró las percepciones negativas que existían sobre corrupción en trámites y servicios en las entidades federativas mexicanas.³⁷

2.2 LA TRANSPARENCIA SE INSERTA EN LA AGENDA PÚBLICA

La primera gran reforma que resultó del impulso de cambio en el país, producto de la transición democrática, fue la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) en 2002 y la creación del órgano garante, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). La aprobación de leyes de transparencia y de comisiones o institutos garantes del acceso a la información en todas las entidades federativas durante los siguientes cinco años, marcaron un hito en el proceso de instauración de la transparencia como palanca indispensable para edificar una gestión pública de integridad.

Los organismos internacionales y las presiones diplomáticas de otros países también contribuyeron a colocar este tema en la agenda pública y a empujar políticas de transparencia y acceso a la información. Open So-

ciety Institute, Human Rights Watch, Transparency International y Article 19 son algunas de estas organizaciones internacionales dedicadas a promover el acceso a la información de manera global. De hecho, el informe publicado por Human Rights Watch sobre la administración de Vicente Fox señala que la LFTAIPIG fue "el paso más importante dado por el gobierno mexicano en su transición hacia la democracia desde las elecciones del 2000".³⁸

Una recomendación similar, proveniente de la OCDE, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización de Estados Americanos (OEA) ponía el énfasis en el incremento de la apertura de los archivos públicos y la transparencia en la gestión, en virtud de los beneficios económicos y de desarrollo que de ahí se desprenden. Como señala Mauricio Merino: "Los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia han sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales".³⁹ La búsqueda de una mayor transparencia en el sector público se inscribe dentro de la serie de tareas impulsadas por estas instituciones con miras a promover una lucha eficaz contra la corrupción.

Uno de los actores centrales que contribuyó a la mejor comprensión del significado de la transparencia y el ac-

LOS PRIMEROS EJERCICIOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN SE ENFOCARON EN SACAR A LA LUZ EVENTUALES DISPENDIOS O EXCESOS DE LOS TOMADORES DE DECISIONES QUE, SI BIEN SE SOSPECHABA QUE EXISTÍAN, NO SE CONOCÍAN LOS VOLÚMENES, NI LA FRECUENCIA CON QUE OCURRÍAN. GRACIAS AL ACCESO A LA INFORMACIÓN, ESOS DATOS PUDO DOCUMENTARSE

ceso a la información para el combate de la corrupción fue el periodismo de investigación que, junto con organizaciones de la sociedad civil, impulsaron la utilización de las herramientas de transparencia para crear conciencia en la sociedad sobre las decisiones y acciones gubernamentales. Cabe recordar que, en marzo de 2001, en el contexto del Foro Internacional de Libertad de Expresión, una misión de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), que reunió a sus expresidentes Tony Pederson y Edward Seaton, solicitó al presidente Vicente Fox discutir sobre la necesidad de regular el acceso a la información. Días después de dicho foro y de la publicación de un pronunciamiento de editores mexicanos, se formó un grupo de trabajo intersecretarial para elaborar un primer boceto de ley.⁴⁰

Desde el primer momento, los periodistas abanderaron la causa de la transparencia y se apropiaron de ella, impulsando la aprobación de una ley de buena calidad, que no solo constituyera un instrumento de legitimación política sino un verdadero medio para hacer pública la información en manos del gobierno y convertirla en un bien público. El objetivo general era contar con un instrumento de información más eficaz que les permitiera acceder a documentos oficiales, a fin de dejar de depender de filtraciones discrecionales de funcionarios públicos.⁴¹

De hecho, el periodismo de investigación no ha dejado de pugnar por una legislación de transparencia cada vez más robusta. Es más, en 2014, la Ley Federal de Transparencia se convirtió en Ley General y los periodistas de investigación y las organizaciones de la sociedad civil cerraron filas en torno a la necesidad de hacer más sólidas las políticas de transparencia para debilitar las resistencias del poder a la apertura y evitar que el acceso a la información perdiera su espíritu original de servir para un auténtico escrutinio de la gestión gubernamental.

Al inicio de la puesta en marcha de la LFTAIPG, los periodistas buscaban datos sobre temas básicos del ejercicio de los recursos públicos como los sueldos de los funcionarios, sus prestaciones, las erogaciones en gastos de representación, viáticos, etc. Los primeros ejercicios de acceso a la información se enfocaron en sacar a la luz eventuales dispendios o excesos de los tomadores de decisiones que, si bien se sospechaba que existían, no se conocían los volúmenes, ni la frecuencia con que ocurrían. Gracias al acceso a la información, esos datos pudieron documentarse.

Un ejemplo fue el reportaje conocido como *toallagate*, realizado por Anabel Hernández para Milenio, en 2001, en el que se documentaron los gastos de lujo del presidente

Vicente Fox. A través de solicitudes de información, la periodista mostró la compra de enseres domésticos entre los que figuraban toallas de 4 mil pesos y vajillas de 40 mil pesos que, en conjunto sumaban 4 millones. El caso ganó el Premio Nacional de Periodismo y el escándalo provocó la renuncia de Carlos Rojas, asesor especial y coordinador de administración de la presidencia. El reportaje dio pie a una investigación conducida desde la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de México, a cargo de Francisco Barrio, que detonó un debate en torno a la utilidad de la transparencia y la falta de controles en las compras públicas.

En esa misma época, en julio de 2002, el entonces reportero de *La Revista*, Daniel Lizárraga, pidió a la presidencia de la República información sobre los gastos de transición en que había incurrido el presidente electo, Vicente Fox. Debido a que entre julio y noviembre de 2000 aún era presidente Ernesto Zedillo, la Presidencia de la República respondió que dentro de sus archivos no se encontraban los documentos relacionados a dichos gastos. Después de dos recursos de revisión interpuestos ante el IFAI y una nueva solicitud dirigida a la Secretaría de Hacienda, salió a la luz pública la existencia de un fideicomiso en el que la SHCP había depositado poco más de 60 millones de pesos

para los gastos de transición de gobierno. Esa investigación, además de haber sido pionera en mostrar los riesgos de opacidad de los fideicomisos públicos, marcó precedentes relevantes para la resolución de recursos de revisión por parte del IFAI, ya que para el órgano garante estaba claro que el dinero de los fideicomisos públicos provenía de una entidad pública, en este caso la SHCP, por lo que debía transparentarse, es decir, el fideicomitente debía de ofrecer la información.

También hay ejemplos de cómo organizaciones de la sociedad civil aprovecharon los mecanismos de acceso a la información para investigar cómo se utilizaban los recursos públicos. Uno de los proyectos que se basó en solicitudes de información fue realizado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación sobre los Subsidios al Campo en México (<http://subsidiosalcampo.org.mx>) en 2008, que, a partir del análisis de los padrones de beneficiarios de programas sociales, fue posible detectar irregularidades en las asignaciones de recursos públicos. El estudio documentó la existencia de beneficiarios duplicados y otros que no cumplían con los requisitos establecidos en las reglas de operación el programa, es decir, había manipulación en la asignación del dinero.

2.3 LA UTILIDAD SOCIAL DE LA TRANSPARENCIA

A medida que los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil fueron aprovechando mejor las herramientas de acceso a la información, sus investigaciones se sofisticaron y la transparencia no solo fue un instrumento para documentar reportajes y exhibir la opacidad gubernamental, sino que se evidenció su utilidad pública, al permitir cruzar información y analizar para encontrar posibles desvíos de recursos que implicaban una afectación al erario. El acceso a la información se convirtió en una herramienta para difundir y denunciar posibles casos de corrupción.

En 2012 los periodistas Alejandra Xanic y David Barstrow publicaron el reportaje “The Bribery Aisle: How Wal-Mart Got Its Way in Mexico”, sobre los sobornos que la cadena de supermercados había entregado a funcionarios del municipio de San Juan Teotihuacán a cambio de instalar una tienda en las cercanías de la zona arqueológica. El reportaje, basado en más de 800 solicitudes de información,⁴² develó prácticas ilegales en las que WalMart incurría para dominar los mercados locales.⁴³ Como consecuencia del reportaje, la tienda de autoservicios emprendió reformas internas para eliminar tales prácticas de soborno.⁴⁴

Otra investigación construida a partir de solicitudes de información fue “La Casa Blanca de Peña Nieto”, realizada por Daniel Lizárraga, Rafael Cabrera, Irving Huerta y Sebastián Barragán en 2013. Este trabajo documentó cómo la residencia que presumió la esposa del presidente Peña Nieto no estaba registrada a su nombre, sino al de la constructora Ingeniería Inmobiliaria del Centro, cuyo propietario, Juan Armando Hinojosa, presidente de Grupo Higa, había sido favorecido por el gobierno de Peña Nieto en el Estado de México, con contratos por más de 8 mil millones de pesos. Hay que resaltar que Peña Nieto no había registrado dicha propiedad en su declaración patrimonial, ignorando que por ley los funcionarios deben incorporar los datos de propiedades de sus cónyuges y dependientes económicos.⁴⁵

Un ejemplo más de la utilidad de la apertura de información fue la investigación titulada “La estafa maestra”, realizada en 2017 por periodistas de *Animal Político*, en colaboración con Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). Con base en la información revelada por la ASF, así como en documentos solicitados a las plataformas de transparencia, se identificó la desviación de recursos públicos mediante un esquema de contratos triangulados que se había implementado de manera recurrente desde 2010 por la

DIVERSOS EJEMPLOS DE UTILIZACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN REVELAN CÓMO EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SE HAN APROPIADO DE ESTOS INSTRUMENTOS PARA CONVERTIR A LA TRANSPARENCIA EN UN EJERCICIO DE PEDAGOGÍA SOCIAL QUE PERMITE VISIBILIZAR LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN Y DE IMPUNIDAD

Sedesol, la Sedatu y Pemex en complicidad con ocho universidades públicas estatales que sirvieron de intermediarias con “empresas fantasma”.⁴⁶

La relevancia de estas investigaciones periodísticas radica en que permiten comprender la utilidad social de la transparencia para visibilizar actos de corrupción. La batería de solicitudes de acceso a la información, evidenciaron la existencia de malas prácticas dentro del sector público que pudieron documentarse: malversaciones, gastos arbitrarios y discrecionales, dispendios excesivos, tráfico de influencias, prácticas de nepotismo y un largo etcétera. Estas investigaciones se sumaron al trabajo de organizaciones de la sociedad civil, lo cual derivó en que se incrementara la exigencia en el combate a la corrupción.

Estos ejemplos de utilización del derecho de acceso a la información revelan cómo el periodismo de investigación y las organizaciones de la sociedad civil se han apropiado de estos instrumentos para convertir a la transparencia en un ejercicio de pedagogía social que permite visibilizar los actos de corrupción y de impunidad. Todo esto ha ido articulando un reclamo social cada vez más fuerte sobre el tema, en el entendido de que, si bien la transparencia convierte los casos de corrupción en escándalos mediáticos, ello no significa que existan los mecanismos

institucionales necesarios para combatirlos eficazmente. La transparencia es un requisito para detectar la corrupción, pero no es suficiente para abatirla. Es necesario combinar mecanismos para investigarla, sancionarla y prevenirla, identificando sus causas y no solo sus expresiones más evidentes.

Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública

CAPÍTULO



HACIA LOS SISTEMAS NACIONALES DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

3.1 LA APUESTA POR ANDAMIAJES INSTITUCIONALES DE ALCANCE NACIONAL

HAY QUE INSISTIR, LA CORRUPCIÓN HA ESTADO SIEMPRE AHÍ, PERO SOLO SE INSTALÓ COMO PREOCUPACIÓN CENTRAL DEL DEBATE PÚBLICO EN MÉXICO EN AÑOS RECIENTES Y ELLO DERIVÓ EN LA FORMULACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER NACIONAL A LA QUE SE LE ENCOMENDÓ, DE MANERA CONJUNTA, DETECTAR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN.

El diseño institucional que finalmente se aprobó en 2015, con la reforma al artículo 113 constitucional, tenía por objeto cumplir con dicho propósito creando el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que permitiría homologar tanto las disposiciones normativas, como su operación institucional en todos los niveles de gobierno. El diagnóstico, detrás del diseño, fue entender la corrupción como un problema sistémico que requería de un andamiaje institucional complejo y bien articulado.

El SNA es una instancia de coordinación entre quienes tienen compe-

tencia en la tarea institucional de combatir la corrupción en todo el país. Su objetivo es reducir las brechas entre las facultades y capacidades técnicas de los organismos públicos para enfrentar el reto en los distintos ámbitos de gobierno y hacer más eficiente la tarea anticorrupción.⁴⁷ La homologación de principios y procedimientos y la colaboración entre las entidades públicas involucradas en el abatimiento de la corrupción son dos de los principales engranajes del SNA. El tercero es la intervención activa y directa de la sociedad civil en el funcionamiento del sistema, como fórmula para recoger las demandas, denuncias y planteamientos ciudadanos en una materia tan sensible como la corrupción.

La meta era que los ciudadanos se identificaran y se apropiaran del quehacer institucional orientado a limpiar los engranajes de la gestión pública para lograr que las acciones y decisiones gubernamentales fueran sometidas a un mayor escrutinio social, evitando que quedaran atropelladas por cálcu-

los o propósitos contrarios al interés público.

La idea de conformar un sistema de cobertura nacional no era nueva en los procesos recientes de construcción institucional. De hecho, éste había sido el diseño propuesto en materia de transparencia, donde, después de más de 10 años de vigencia de las respectivas leyes en todo el país, se hacía necesario pasar a un nuevo estadio de fortalecimiento normativo y de métodos de operación más sólidos.

Las legislaciones, tanto federales como estatales, en transparencia y acceso a la información habían mostrado que, apesar de tener los mismos principios y objetivos como el de máxima publicidad o el de independencia y autonomía de los órganos garantes, en la práctica, se habían traducido en reglas y mecanismos variables que dependían de los marcos legales que cada congreso local había aprobado. El resultado de esta variabilidad fue que el ejercicio de un mismo derecho humano fundamental no podía ser garantizado de la misma manera en la federación y en los diversos estados y municipios.⁴⁸

3.2 DE LA NUEVA REFORMA LEGAL AL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

La reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 fue el antecedente directo de la reforma anticon-

rupción del año siguiente, de ahí que el modelo de un sistema nacional fue el referente idóneo para impulsar una política articulada e integral de combate a la corrupción. El SNT tuvo el propósito de “coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales”,⁴⁹ es decir, se trataba de crear una estructura que incluyera a los distintos órganos garantes de transparencia del país para fortalecer la coherencia y consistencia, tanto de las normas como de las buenas prácticas, que ya para entonces estaban identificadas como funcionales a los objetivos deseados en los tres órdenes de gobierno. El diseño sistémico era la plataforma básica para edificar un entramado nacional de rendición de cuentas que, siendo un objetivo funcionalmente asociado a la transparencia, implicaba dar un salto cualitativo adicional para hacer de la responsabilidad pública el eje de la interlocución del poder con los ciudadanos.

Hay que recordar que para entonces había estados que contaban con muy buenos esquemas institucionales de transparencia, mientras que otros carecían de calidad normativa, como sucedía con la legislación federal, que, siendo el referente general, fue quedándose rezagada frente a leyes locales que tenían un mayor nivel de exigen-

cia para los sujetos obligados. El modelo de un sistema implicaba reconocer y recoger los mejores ordenamientos ya existentes (aunque dispersos) para integrarlos en una red de colaboración entre todas las instancias que tuvieran injerencia en la fijación e implementación de programas, lineamientos, estrategias e indicadores orientados a garantizar la apertura de la información pública en todo el país.

El Sistema Nacional de Transparencia (SNT) se concibió como un modelo institucional que, a partir de normas y procedimientos homogéneos para todos los sujetos obligados de cualquier naturaleza (entes públicos, entidades de interés público, personas físicas o morales que reciban recursos públicos o ejerzan actos de autoridad), se promoviera el ejercicio parejo del derecho humano de saber y conocer que acciones y decisiones adoptan las entidades públicas. Dichas reglas y bases servirían de punto de partida para que los integrantes del sistema (órganos garantes federal y estatales, además de la ASF, el AGN y el INEGI) elaboraran lineamientos e indicadores y aprobaran políticas y programas para impulsar mejores métodos de apertura informativa que apuntalaran el derecho a saber. (Esquema 2).

Solo a partir de dicha plataforma nacional sería posible aspirar al fin superior de lograr un sistema de ren-

dición de cuentas que comprometiera a los órganos garantes del país y a todas las instancias estatales con alguna competencia en la elaboración, organización y resguardo de la información pública-gubernamental, así como en la supervisión y vigilancia de la consistencia de la misma. De ahí parte la necesidad de involucrar al INEGI en su carácter de organismo encargado de elaborar las estadísticas nacionales, el AGN como órgano rector del resguardo y gestión de la documentación oficial y la ASF encargada de la vigilancia y el control de las cuentas públicas.

Esquema 2. Integración del Consejo Nacional del SNT



Fuente: Jaqueline Peschard con base en la LGTAIP.

Un sistema es “un conjunto de reglas o principios sobre una materia que están racionalmente enlazados entre sí...y que contribuyen a determinado objeto”.⁵⁰ La peculiaridad de un sistema es que los elementos que lo conforman están interrelacionados y es dicha interacción la que permite que las propiedades del todo no puedan reducirse a las propiedades de las partes por separado, gracias a la colaboración. En un sistema, el todo es más que la mera suma de las partes que lo integran, porque la coordinación potencia y da armazón a las labores que cada cual desarrolla.

Dicho de otra manera, el hecho de que quienes lo integran trabajen desde sus competencias para conseguir objetivos comunes sirve para robustecer el ejercicio de la transparencia en el país. Aunque cada componente tiene sus ámbitos de acción específicos, al insertarse en un sistema se ven empujados a la colaboración, pues éste solo funcionará adecuadamente y alcanzará los fines que tiene establecidos con la participación activa y entrelazada de las partes. No es casual, entonces, que el SNT esté definido en la ley como:

...conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia...así como establecer e implementar los criterios y lineamientos...⁵¹

[...] Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública... así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.⁵²

El SNT busca la articulación de las partes para compartir y aprovechar las acciones aprendidas que puedan ser adoptadas como criterios comunes de actuación para alcanzar los objetivos de la transparencia, la apertura informativa y su bien superior que es la rendición de cuentas. De ahí que las instancias del SNT estén concebidas como “espacios de coordinación, colaboración, diálogo, discusión, análisis y propuestas”.⁵³ La participación de los integrantes del sistema ocurre a través de comisiones ordinarias que están especializadas en los diversos temas de la agenda de transparencia que establece su órgano de dirección, el Consejo Nacional del SNT.⁵⁴

En 2018, las comisiones ordinarias abarcaron una amplia gama de áreas:

1) jurídica, de criterios y resoluciones; 2) de protección de datos personales; 3) de capacitación, educación y cultura; 4) de vinculación, promoción, difusión y comunicación social; 5) de tecnologías de la información y Plataforma Nacional de Transparencia; 6) de archivos y gestión documental; 7) de gobierno abierto y transparencia proactiva; 8) de asuntos de entidades federativas y municipios; 9) de indicadores, evaluación e investigación; 10) de derechos humanos, equidad de género e inclusión social; 11) de rendición de cuentas; 12) unidas de tecnologías de la información y Plataforma Nacional de Transparencia e indicadores, evaluación e investigación; 13) unidas de protección de datos personales y tecnologías de la información y Plataforma Nacional de Transparencia.⁵⁵ Este listado da cuenta del avance en la profesionalización del derecho de acceso a la información.

A partir de la instalación del Consejo Nacional del SNT, en junio de 2015, se han sometido a discusión y aprobación lineamientos y programas para hacer operativos los mandatos constitucionales sobre transparencia y acceso a la información, tales como: 1) clasificación y desclasificación de la información; 2) elaboración de versiones públicas; 3) organización y administración de archivos; 4) elaboración, ejecución y evaluación del Programa

Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Protai); 5) implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia; 6) publicación, homologación y estandarización de las obligaciones de transparencia y 7) elaboración, ejecución y evaluación del Programa Nacional de Datos Personales (Pronadatos).

La creación del SNA ocurrió en cierta forma bajo el manto orientador del SNT, no solo temporalmente (entre 2014 y 2016 respectivamente) y porque el combate a la corrupción requiere del insumo de la información pública sistemática y abierta, sino porque éste emanó de una experiencia acumulada de demandas y logros, producto de años de aplicación de las leyes de transparencia en nuestro país. En cambio, el sistema Anticorrupción nació como un modelo centrado en la coordinación y colaboración de todos los entes encargados de los diferentes ángulos del combate a la corrupción en el país.

3.3 DE LA COMISIÓN NACIONAL AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El proceso de reforma constitucional en materia de anticorrupción arrancó a finales de 2012, en paralelo al de transparencia que derivó en la construcción del SNT. De hecho, la iniciativa correspondiente fue presentada el 15 de noviembre de 2012 y contemplaba

la creación de una comisión nacional anticorrupción de carácter ciudadano y con autonomía que se encargaría de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en materia administrativa, regulada por una Ley Federal Anticorrupción que definiría las funciones y alcances de dicha comisión para que su trabajo pudieran remontar posibles obstáculos para el desarrollo eficaz de la detección e investigación de casos de corrupción. Es decir, a los secretos fiscal, bancario o fiduciario.

La Comisión Nacional tendría facultades para atraer casos de corrupción de los estados y municipios, debiendo atender los asuntos por tres vías: 1) de oficio, 2) por notificación de otros órganos del Estado o 3) por denuncias o quejas ciudadanas y tomaría el lugar de la Secretaría de la Función Pública. La Comisión estaría facultada para investigar las violaciones a las normas de la adecuada administración pública y para imponer sanciones a servidores públicos por actos de malversación de fondos o de abusos de autoridad y también sancionaría a particulares involucrados en contratos, convenios o cualquier relación con entidades gubernamentales que implicara la desviación de recursos públicos. En caso de que la Comisión detectara posibles delitos de corrupción (peculado, cohecho, soborno, abuso de autoridad, ex-

torsión, etc.) daría vista al ministerio público federal y/o estatal para que se procediera a la correspondiente investigación en el ámbito penal.

La Comisión Nacional estaría integrada por cinco comisionados, nombrados por el presidente de la República, el Senado podría objetarlos por dos terceras partes de los presentes durante los 30 días posteriores, es decir, se pensaba en un proceso de nombramiento en el que intervinieran dos poderes como fórmula para garantizar imparcialidad e impedir que el Ejecutivo pudiera capturarla.⁵⁶

Para complementar la dimensión punitiva de la Comisión Nacional, se crearía una instancia enfocada a la promoción de la integridad pública, o sea, un Consejo Nacional de Ética Pública conformado por los gobernadores de las entidades federativas y presidido por el presidente de la República que habría de impulsar el comportamiento ético en todos los órdenes de gobierno.

Aunque la iniciativa de reforma constitucional fue aprobada en el Senado en diciembre de 2013, el dictamen no alcanzó a discutirse en la Cámara de Diputados, debido al rechazo de la academia y las organizaciones de la sociedad civil en virtud de que, si bien la Comisión se perfilaba como un poderoso instrumento político del gobierno federal, con influencia en los

tres poderes y los gobiernos locales, “estaba centrada casi exclusivamente en la persecución selectiva de individuos corruptos, en lugar de enfocarse a las causas que provocan los casos de corrupción”.⁵⁷ El hecho de que el Consejo Nacional de Ética Pública estuviera encabezado por el propio titular del Ejecutivo enviaba un mensaje de voluntad de mantener el control de la misma desde las altas esferas burocráticas.

La propuesta alternativa de la academia y la sociedad civil se basaba en tres ideas nodales:

1. Que hubiera instituciones públicas fuertes dedicadas a velar por la honestidad de los asuntos públicos (vertiente ética).
2. Que estas instituciones gozaran de autonomía de gestión y decisión (que no estuvieran controladas por los gobiernos).
3. Que estuvieran articuladas entre sí, de manera que conformaran un sistema de pesos y contrapesos.⁵⁸

La nueva propuesta demandaba no depositar en una sola entidad pública —la Comisión Nacional Anticorrupción— las tareas de investigar, inhibir y sancionar actos de corrupción para evitar su posible captura por parte del gobierno federal. A cambio se propuso

aprovechar las entidades ya existentes, reforzando sus respectivas facultades para controlar la corrupción, poniendo el énfasis en dos ejes: 1) la coordinación entre ellas y 2) la interlocución permanente con la sociedad civil. El objetivo de este edificio institucional era que las entidades que lo conformaran tuvieran autonomía, que fueran robustas y que estuvieran articuladas en un sistema coherente. De esa reflexión surgió la idea de conformar el Sistema Nacional Anticorrupción que finalmente quedó establecido en la Constitución como:

...la institución de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.⁵⁹

Por mandato constitucional, las bases mínimas del SNA fueron:

- La coordinación entre sus integrantes: titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública (SFP), del presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

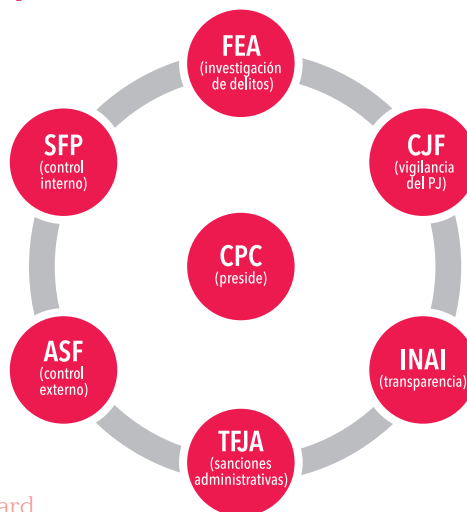
(TFJA) y del INAI, del representante del Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana (CPC).

- La integración del CPC con cinco ciudadanos destacados en transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
- La coordinación con los sistemas locales anticorrupción.
- El diseño de políticas integrales de fiscalización y control.
- La sistematización de información en todos los órdenes de gobierno.
- La coordinación con autoridades competentes en todos los órdenes de gobierno.

Los tres los ejes rectores del SNA son:

- **La coordinación interinstitucional** entre las autoridades de los tres poderes que conforman el órgano rector (comité coordinador) como con los sistemas locales anticorrupción;
- **la interlocución con la sociedad civil** a través de la participación directa de los comités de participación ciudadana (CPC) en las tareas del SNA, y
- **la información organizada y sistematizada**, como insumo indispensable.

Esquema 3. El Comité Coordinador del SNA



Fuente: Jaqueline Peschard con base en la Ley General del SNA.

Desde los noventa, había ganado terreno la idea de que la sociedad civil tuviera mayor participación en la gestión gubernamental y pública para fortalecer la gobernanza democrática. Una de las formas más socorridas de intervención de la sociedad civil ha sido mediante consejos consultivos ciudadanos que son espacios para escuchar a especialistas en la problemática de cierta institución, con objeto de hacer más eficiente su trabajo, ayudar a diseñar mejores programas o a ampliar sus alcances y resultados en el entendido de que la responsabilidad última de la actuación y los resultados es de las mismas autoridades.⁶⁰

La gran innovación del SNA es que se catapultó la incidencia de la sociedad civil al convertirla en parte integrante del propio sistema, pues no es un órgano de consulta, sino parte integral de la estructura de dirección. De hecho, el CPC se concibió como la cabeza del sistema, ya que su presidente también lo es del comité coordinador, órgano rector del SNA.

A pesar de que no es complicada la estructura del SNA, porque sigue la lógica de la coordinación entre las áreas involucradas en el objetivo común de la lucha por controlar la corrupción, su operación sí es compleja porque debe coordinar instancias que tienen sus propios ordenamientos legales, sus funciones específicas y, además, cuen-

tan con personal profesional y administrativo adscrito para desarrollarlas en particular. El SNA busca que todas las autoridades que lo conforman no solo trabajen para los objetivos y las metas del colectivo, sino que los coloquen en el centro de sus empeños y objetivos, bajo la dirección del CPC que no es una estructura burocrática, sino solo el vehículo para que las demandas, propuestas e iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil impulsen una agenda pertinente y prioritaria de políticas para sustentar un control más eficiente de la corrupción.

Para reglamentar la reforma constitucional en anticorrupción se establecieron dos grandes leyes generales: la del propio sistema, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas,⁶¹ así como cinco leyes y reformas a los marcos de las diferentes entidades integrantes del comité coordinador.⁶² La aprobación de las siete leyes del SNA se concluyó en mayo de 2016, con la excepción de la relativa a la Fiscalía General de la República cuya promulgación se retrasó debido al rechazo de las organizaciones de la sociedad civil al proceso de nombramiento de su titular que no daba garantías de independencia e imparcialidad.⁶³ Fue necesario esperar hasta finales de 2018 para que se instalara el nuevo gobierno con mayo-

ría para que dicha ley orgánica fuera aprobada en el Congreso.

En el proceso de aprobación de las leyes del SNA, fue clave en la formación de una gran coalición de organizaciones de la sociedad civil a la que se sumó el sector empresarial para conformar una iniciativa ciudadana que se denominó popularmente #Ley 3 de 3 y que sirvió de base para la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁶⁴ La iniciativa planteaba un marco único y homogéneo de responsabilidades administrativas para todo el país y en todos los órdenes de gobierno, estableciendo tanto medidas preventivas, como sanciones para servidores públicos y para el sector privado que participara en actos de corrupción.⁶⁵

Una vez aprobadas las leyes secundarias del SNA, el siguiente paso era que se hicieran los nombramientos de los nuevos órganos (el comité de selección para convocar y nombrar al comité de participación ciudadana, el nombramiento de los magistrados de la sección especial y salas regionales del TFJA y el nombramiento del fiscal especializado en combate a la corrupción). Al mismo tiempo y a manera de réplica, en las entidades federativas tenían que aprobarse los cambios a las constituciones locales, las reformas secundarias y hacer los nombramientos respectivos. La fecha para que todo

el andamiaje institucional estuviera completo era el 18 de julio de 2017, sin embargo, llegado el momento, seguían sin aprobarse algunos nombramientos en el ámbito federal, al igual que buena parte de las leyes en los estados.

A 15 meses de vencido el plazo para la edificación del SNA, 11 de los 32 estados no habían armonizado sus normas, seis no contaban con su CPC, ocho no habían instalado su comité coordinador, seis entidades carecían de fiscal especial anticorrupción, un estado no tenía magistrados especializados en responsabilidades administrativas y 12 aún no contaban con secretario técnico. (Cuadro 1).

¿Cómo explicar que a más de un año del plazo señalado por el legislador, no estuvieran instaladas todas las piezas del SNA, ni en el plano federal, ni en el de las entidades federativas? La aprobación constitucional del complejo modelo, con un espacio de intervención importante y permanente para la sociedad civil no había sido originalmente una idea del gobierno en turno, sino que le había sido arrebatado por una sólida coalición de las organizaciones de la sociedad civil. De ahí que, tanto el gobierno saliente, como las demás fuerzas políticas que ya estaban enfocadas en la futura elección presidencial, estuvieran interesados en sacar adelante los nombramientos faltantes, para que el sistema empezara a

desarrollar sus primeras tareas en contra de la corrupción con el concurso de los ciudadanos organizados. En la mira del SNA estaba, en primer lugar, el gobierno federal, pero en un contexto de pluralidad como el existente, su arranque resultaba amenazante para las diversas fuerzas políticas en los ámbitos estatal y municipal.

turaliza sistémica, imbricada, difícil de aprehender y con múltiples ramales del fenómeno de la corrupción, podemos afirmar que su diseño es el adecuado. Sin embargo, también sabemos que un buen andamiaje normativo no es sinónimo de que su puesta en operación sea ágil y potente, sobre todo cuando involucra a entidades con di-

Cuadro 1. Sistemas locales anticorrupción (octubre de 2018)

Rubros	Entidades federativas faltantes	Total faltantes
Armonización legislativa	Ags., B.C., Chih., Dgo., Gto., Jal., Nay., N.L., S.L.P., Tlax. y Zac.	11
Comité de participación ciudadana	B.C.S., Camp., Chis., CDMX, Gro. y Mor.	6
Comité coordinador	B.C., B.C.S., Camp., Chis., CDMX, Gro., Mor. y Tlax.	8
Fiscal especial anticorrupción	B.C., B.C.S., CDMX, Dgo., Nay. y Tlax.	6
Magistrados especializados	Chih.	1
Secretario técnico	B.C., B.C.S., Camp., Chis., Chih., CDMX, Col., Gro., Mor., S.L.P., Sin. y Tlax.	12

Fuente: Jaqueline Peschard con base en la SNA. Seguimiento. Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas (actualización del 2 de octubre de 2018).

3.4 LAS FORTALEZAS DEL MODELO SISTÉMICO

Si convenimos que una de las fortalezas del SNA es que se hace cargo de la na-

ferentes proyecciones institucionales. Para lograr la traducción de la norma en acción efectiva es necesario que el ordenamiento jurídico se plasme en un conjunto de políticas prácticas que marquen la ruta a seguir —entendemos que convenida por todos— para hacer posible que se cumplan los objetivos propuestos. La construcción de

políticas nacionales, tanto de transparencia y acceso a la información (Pro-tai), como de anticorrupción (PNA) que están previstas en los respectivos sistemas responden a esta necesidad.

Las políticas nacionales son una hoja de ruta para guiar el trabajo de las diferentes agencias estatales que conforman los dos sistemas, sin embargo, la naturaleza diversa y las funciones particulares, aunque complementarias, que tienen los integrantes del SNA, hacen que su operación sea mucho más compleja que la del SNT. Es más, dentro del Sistema Nacional Anticorrupción existe otra entidad sistémica que, respondiendo a la misma lógica, apuesta a la interconexión de las dos entidades que tienen a su cargo la labor de primer nivel dentro de la cadena del combate a la corrupción que es el del control del ejercicio de la gestión pública, se trata del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que está encabezado por la SFP y la ASF

El SNF es un subsistema del SNA, sin embargo, surgió en 2010, es decir, antes de que naciera el de anticorrupción, en un afán por “coordinar los esfuerzos en materia de auditoría, control y evaluación de la administración pública”, que eran tareas encaminadas a enfrentar la fragmentación de los marcos legales, instituciones y metodologías, es decir, la fiscalización interna y externa de los

recursos públicos en los tres órdenes de gobierno. La fragmentación existente originaba “omisiones y duplicidades de funciones en detrimento de la eficiencia, eficacia y cobertura de sus acciones”.⁶⁶

Ante la falta de una legislación nacional de fiscalización, en 2012, se aprobaron bases generales de coordinación para promover el Sistema Nacional de Fiscalización, a fin de homologar competencias, procesos, procedimientos, normas, etc. en materia de auditoría y fiscalización, así como impulsar la generación de la ley nacional en la materia. Las bases abarcaron seis ejes temáticos:

1. normas profesionales comunes a nivel nacional;
2. creación de capacidades;
3. intercambio de información y trabajo conjunto;
4. mejoras en el marco legal y operativo vinculado a la fiscalización;
5. mayor impacto en la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción y
6. fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos.⁶⁷

Para dar seguimiento a estos seis ejes temáticos en función de metas y objetivos, se estableció el Plan Estratégico del SNF 2013-2017⁶⁸ que fue una suerte de primera política nacional pública en materia de fiscalización y auditoría. De cara a la creación del SNA, dicho plan proporcionaría un marco de actuación secundaria, al “maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, con la aplicación de estándares profesionales similares para crear capacidades técnicas y lograr el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones”.⁶⁹ Si observamos las claves que guían al Plan Estratégico, entenderemos que había un trabajo previo que sirvió de sustento para diseñar el modelo del SNA.

La concentración y sistematización de la información es parte de la lógica que anima al cuerpo institucional que es el SNF y que agrupa a las autoridades encargadas de vigilar la adecuada utilización y el control de los recursos públicos, es decir, a los órganos de contraloría y de auditoría de todo el país. En virtud de que la información que genera este sistema contiene las investigaciones que realizan contralores y auditores en todo el país y que dicho trabajo es un elemento esencial para las investigaciones en materia de corrupción, el SNF está obligado a infor-

mar al comité coordinador del SNA sobre sus avances en fiscalización, pero también sobre las irregularidades que se identifican o los retos que se enfrentan.⁷⁰ El SNF tiene su propio sistema electrónico de información para coordinar a las entidades federativas y los municipios.⁷¹

Fiel a la lógica del SNA, el de fiscalización debe generar mecanismos de coordinación entre sus integrantes y compilar información y experiencias para fortalecer los mecanismos de control internos y externos, así como las capacidades técnicas de su personal operativo. El SNF está encabezado por un comité rector, presidido por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el de la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotativos de las entidades de fiscalización superior y de las instancias encargadas del control interno en las entidades federativas. Se trata de un órgano directivo con representación nacional, muy semejante al Consejo Nacional del SNT. (Esquema 4).

El trabajo del SNF es esencial para activar y darle orientación y hasta velocidad al SNA, ya que para que el TFJA pueda desplegar su función de evaluar el tipo de sanción a imponer a un funcionario público por una falta administrativa de gravedad, es indispensable que funcionen adecuadamente los órganos de control del Sistema Nacional

Esquema 4. El SNA y el SNF



Fuente: Jaqueline Peschard con base en la LGSNA.

de Fiscalización. Algo semejante sucede con la Fiscalía Especial Anticorrupción (FEA) que debe investigar las denuncias por delitos de corrupción que se le presenten, ya sea como resultado del trabajo de los órganos de fiscalización o por denuncia ciudadana. De la capacidad técnica, de los recursos económicos e institucionales que tenga la FEA y, desde luego de su nivel de independencia respecto del Poder Ejecutivo, dependerá que pueda realizar de manera eficiente su trabajo de investigación de delitos de corrupción para presentarlos ante el Poder Judicial

y asegurar que éste cuente con todos los elementos para hacer justicia y sancionar a los responsables.

En la ruta que inicia con la detección, vía el control interno y externo de la gestión pública, que después continúa con la investigación de posibles infracciones administrativas o penales, para finalmente desembocar en la imposición de sanciones a través de una autoridad jurisdiccional, el INAI (que no tiene una función dentro de esta cadena) juega un papel clave de carácter contextual. Al velar por la transparencia de la información pública, no solo facilita los procesos de investigación, sino que equipa a los ciudadanos para que éstos desarrollen

un tipo de contraloría social que concientice y ayude a visibilizar casos de corrupción.⁷²

Con todo y su fortaleza institucional, el desafío mayor del SNA radica en que sea capaz de probar que es un diseño eficaz para que la iniciativa ciudadana dé rumbo y profundidad al combate a la corrupción. El CPC está a la cabeza, pero la dirección ciudadana carece de recursos económicos u organizativos para ubicar en qué áreas administrativas concretas y en qué procesos ocurre la corrupción de manera más ágil y descontrolada. El papel del CPC es convencer a quienes sí tienen tales facultades (las autoridades que integran el Sistema) para que trabajen en cierta dirección y con determinadas prioridades, atendiendo de manera oportuna a las demandas de la sociedad que salen a la luz pública a través del periodismo de investigación o de los estudios de organizaciones de la sociedad civil.

Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública

CAPÍTULO IV

LOS DESAFÍOS DE LA COLABORACIÓN Y DE LA DIRECCIÓN CIUDADANA

4.1 EL SNT Y EL SNA: DOS SISTEMAS HERMANADOS EN LA LUCHA POR LA INTEGRIDAD PÚBLICA

LOS DOS SISTEMAS NACIONALES, EL DE TRANSPARENCIA Y EL DE ANTICORRUPCIÓN, ESTÁN HERMANADOS EN CONCEPCIÓN Y EN PROPÓSITOS, PERO TAMBIÉN EN DESAFÍOS. AMBOS ESTÁN DISEÑADOS PARA SENTAR LAS BASES DE UN ESQUEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ENTES PÚBLICOS Y PARA PROMOVER LA INTEGRIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Al estar estructurados a manera de sistemas, su lógica de funcionamiento es la obligada colaboración entre las partes que los conforman, pues solo así es posible diseñar estrategias conjuntas que les permitan alcanzar, de manera integral, los objetivos deseados. Por ello, quizás el reto más importante de ambos sistemas es la colaboración interinstitucional como ejercicio para potenciar las atribuciones y funciones que tiene cada integrante, dejando atrás la acción individual o aislada que, al final abona a la fragmentación de los propósitos.

Algo que los estudiosos de la rendición de cuentas han enfatizado es que, a pesar de que se han hecho muchos esfuerzos normativos y de operación institucional en los últimos 20 años en México, las regulaciones han sido incoherentes, los procedimientos no han estado bien articulados y, al final, lo que priva es “una fragmentación de sentido y de propósito”, es decir, no se ha conformado “un verdadero sistema de rendición de cuentas”.⁷³ La fragmentación y la dispersión afectan el corazón mismo del objetivo de contar con una gestión pública marcada por la integridad. La recomendación que surgió de tal diagnóstico fue la construcción de un sistema de rendición de cuentas.

Todo sistema funciona a través de una lógica horizontal que está reñida con líneas verticales de mando, como medio para animar a todas las partes a interactuar y cooperar, sin embargo, se necesita siempre una cabeza que se encargue de promover, orientar y diri-

gir el trabajo conjunto, sin imponer, es decir, de un órgano que proponga directrices que se identifican y aprueban colegiadamente. En el caso del SNT, su órgano de autoridad es el Consejo Nacional que está presidido por el propio INAI, es decir, por el presidente de un órgano constitucional autónomo que tiene facultades para llevar el timón de mando, además de contar una importante estructura de apoyo administrativo, con recursos financieros y humanos, para desplegar sus atribuciones de coordinación. Su dirección tiene que tomar en consideración las opiniones y propuestas de todos los integrantes del SNT.

Por su parte, el órgano de autoridad del SNA es el Comité Coordinador; pero este sistema se permitió la audacia de colocar a la cabeza al presidente de una instancia de corte ciudadano, el CPC, que carece de estructura o recursos burocráticos, aunque sí tiene facultades para activar la agenda del combate a la corrupción con el respaldo de la ciudadanía organizada. Esto, que a primera vista resulta deseable, porque evidencia la relevancia de la intervención ciudadana, en la práctica no es fácil que derive en un proceso fluido, permanentemente conectado y funcional, debido a que los integrantes del CPC ni son funcionarios públicos, ni tienen una estructura administrativa propia. Dicho de otra manera, el

CPC juega un papel esencial porque debe promover los temas y las prioridades de la anticorrupción, sin embargo, estructuralmente es muy frágil, porque depende del acompañamiento ciudadano y, a partir de ahí, del respaldo que le proporcionan las entidades que sí tienen una estructura organizativa. Por más que el presidente del CPC esté a la cabeza del SNA, su fortaleza está sobre todo en su capacidad de convocatoria, basada más en su autoridad moral, que en un aparato institucional de dirección. La virtud del CPC es no ser una instancia burocrática, pero al mismo tiempo eso mismo es su debilidad.

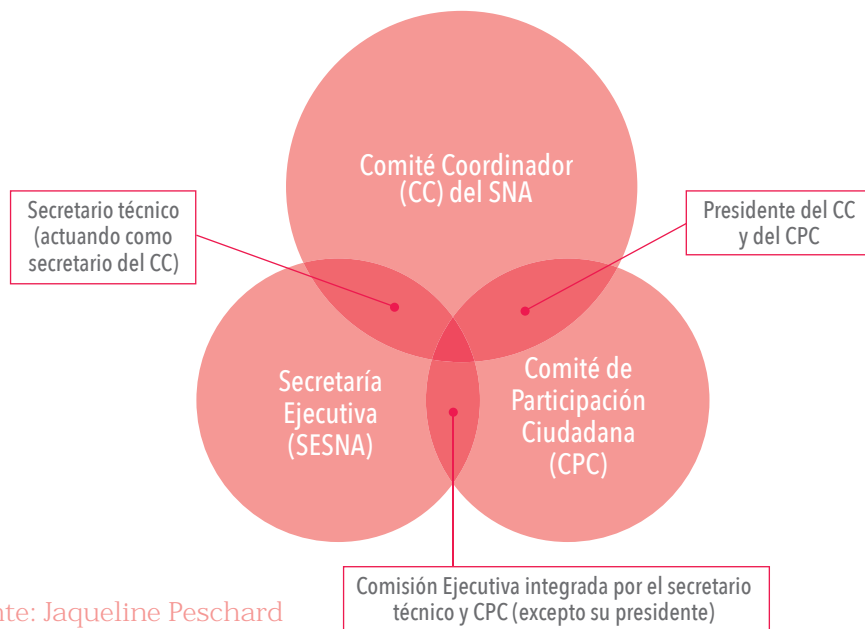
La paradoja es que, con el afán de desburocratizar la participación ciudadana, no se le dio al CPC un soporte institucional, dejándolo solo con la legitimidad social que le da su naturaleza ciudadana. El único armazón institucional con el que cuenta el CPC para impulsar contenidos o temas concretos, o incluso bases de coordinación entre las partes que conforman el Sistema es un espacio institucional, la Comisión Ejecutiva, que reúne a cuatro de los cinco integrantes del Comité (con excepción de quien lo preside) y al secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del SNA.⁷⁴ (Esquema 5).

La Comisión Ejecutiva es el órgano encargado de generar los insumos para

el Comité Coordinador, entre los cuales están hacer propuestas de políticas integrales de combate a la corrupción, idear mecanismos para medir los fenómenos de corrupción, recabar y sistematizar información y elaborar bases para una efectiva coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.⁷⁵ Es decir, al ser el lugar de encuentro del CPC y de la Secretaría Ejecutiva, es donde se puede entrelazar la rama ciudadana con la estruc-

tura organizativa formal del SNA. Sin embargo, esta instancia apenas está comenzando a ser aprovechada, en buena medida porque primero tuvo que constituirse la Secretaría Ejecutiva —ya creado el SNA— y sobre la marcha ha ido creando sus áreas y herramientas de trabajo. En todo caso, esta pequeña estructura que es la Comisión Ejecutiva tiene un gran potencial para impulsar la coordinación entre las partes del SNA. (Esquema 5).

Esquema 5. Comisión Ejecutiva (instancia de contacto entre el CPC y la SESNA)



Fuente: Jaqueline Peschard con base en la LGSNA.

4.2 LA INFORMACIÓN EN EL CENTRO: APROVECHANDO LOS AVANCES TECNOLÓGICOS

Dado que tanto el SNT como el SNA apuestan a los avances informáticos como herramientas indispensables para acelerar la realización de sus objetivos, no es casual que sus respectivos marcos normativos establezcan la creación de plataformas que alojen a las grandes bases de datos o sistemas de información que son indispensables para sus propósitos.

La Plataforma Nacional de Transparencia

La Plataforma Nacional de Transparencia es un instrumento electrónico que está previsto en la Ley General de Transparencia (LGTAIP) y que tiene por objeto aprovechar lo aprendido por el IFAI sobre gestión de la información durante sus años como órgano garante de la Administración Pública Federal. La utilización de medios electrónicos para agilizar el procesamiento de solicitudes de acceso a la información se instaló desde la puesta en marcha del IFAI en junio de 2003, a través del Sistema de Solicitudes de Información Electrónica (SISI) que se convirtió en la herramienta más utilizada por los ciudadanos para solicitar información y apropiarse de su derecho a saber. Los datos muestran que, para inicios de 2008, 96 por ciento de las solicitudes

de información se habían hecho a través de dicha plataforma informática.⁷⁶

Más tarde, la reforma en transparencia de 2007 fijó en el propio texto constitucional que se utilizarían sistemas de comunicación remota para interponer solicitudes de información y recursos de revisión en caso de respuestas negativas, o insuficientes, lo cual se tradujo en la creación de una nueva plataforma —Infomex— que permitió que se incorporaran también solicitudes y recursos de revisión de las entidades federativas.⁷⁷ Como parte de esta apuesta por las innovaciones informáticas, el IFAI diseñó el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) para concentrar en un sitio de internet la información que de oficio debían hacer pública los sujetos obligados y que los ciudadanos consultaban sin necesidad de activar una solicitud de información.⁷⁸

Cuando se aprobó la reforma en transparencia de 2014, ya existían varias bases de datos adicionales al POT, como la de recursos de revisión, y la derivada de las audiencias que se realizaban entre los comisionados del IFAI y los sujetos obligados para desahogar los recursos de revisión. Por ello, la Ley General de Transparencia de 2015 dispuso que se concentraran en un solo repositorio —la Plataforma Nacional de Transparencia—, los cuatro grandes sistemas de información en los que se

concentran las principales actividades de los organismos garantes del país, a saber:

- el sistema de solicitudes de acceso a la información,
- el sistema de gestión de medios de impugnación;
- el sistema de portales de obligaciones de transparencia y
- el sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.⁷⁹

La Plataforma Nacional de Transparencia fue el resultado de la insistencia de las organizaciones de la sociedad civil de utilizar todos los instrumentos informáticos a la mano para facilitar el acceso expedito a información pública íntegra, actualizada y de calidad, lo cual estaba expresamente mandado en la Constitución. La experiencia acumulada durante 12 años de vigencia de las leyes de transparencia había mostrado que era posible aspirar a diseñar una política pública de rendición de cuentas, colocando en un solo sitio de internet la información sobre los distintos procesos que realizaban el INAI y los organismos garantes en las entidades federativas.

Con la entrada en funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia en 2016, los cuatro sistemas fueron incorporándose y un año después,

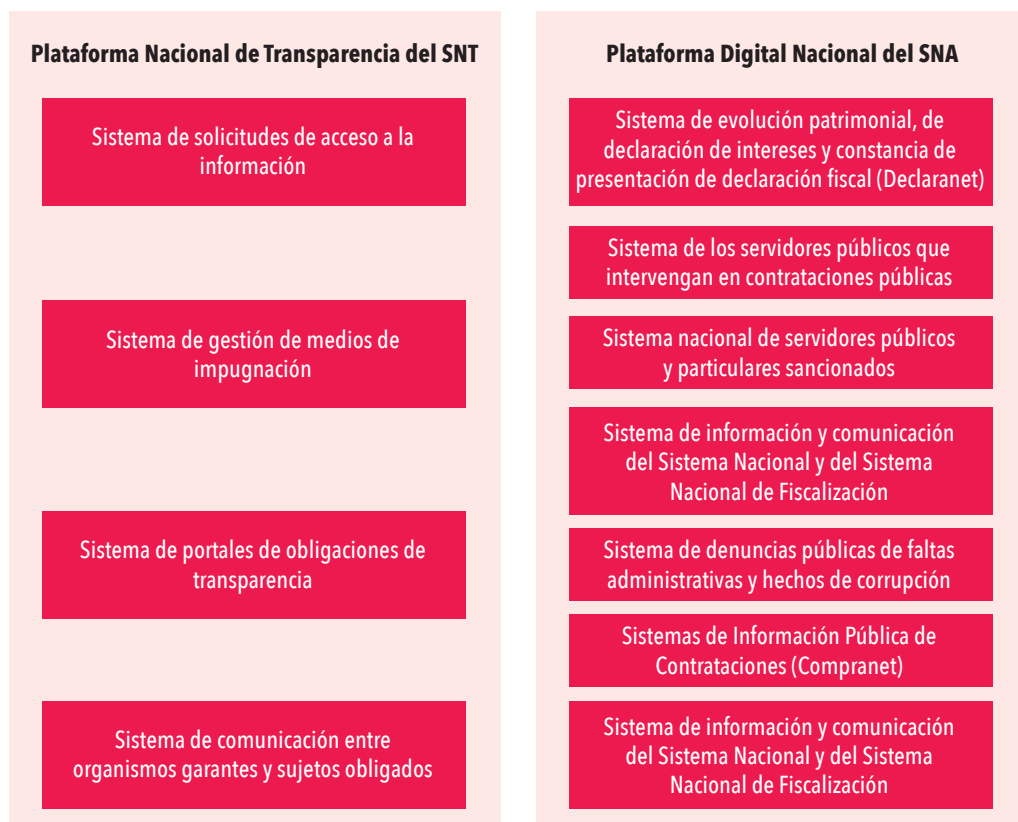
los más de 7 mil sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno quedaron interconectados, aunque su complejidad y lo pesado de la plataforma retrasó varios meses su utilización plena.⁸⁰

La Plataforma Digital Nacional

La Plataforma Digital Nacional está prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y es una prueba más del valor que tiene para una gestión pública con integridad la información sistematizada, bien resguardada, accesible y comparable que las herramientas informáticas hacen posible.

Mientras que la Plataforma Nacional de Transparencia se propone que la población tenga información actualizada y disponible para monitorear el desempeño de los sujetos obligados y también de los organismos garantes, la Plataforma Digital Nacional (PDN) tiene dos grandes objetivos: 1) que las distintas autoridades puedan tener a la mano los datos duros que son insusos necesarios para realizar sus funciones concretas dentro del SNA y 2) que la sociedad tenga la información indispensable para ejercer su tarea de vigilante externo sobre la cadena de procesos encaminados a controlar la corrupción.

Esquema 6. Las plataformas de información del SNT y del SNA



Fuente: Jaqueline Peschard con base en la LGTAIP y en la LGSNA.

La Plataforma Digital Nacional del SNA está concebida para que las bases de datos que la integren estén de tal manera organizadas que sea posible interconectarlas y hacerlas

interoperables para contrastar y comparar información de diferentes entidades públicas en distintos niveles de gobierno, con objeto de apuntalar las labores de investigación sobre faltas e irregularidades y sobre actos de corrupción en los ámbitos administrativo

y penal. La Plataforma Digital Nacional contará con la información que incorporen todas las autoridades que forman el SNA en los ámbitos federal y locales. (Esquema 7).

Estas bases de datos no son nuevas, ni nacieron con el SNA, lo innovador de esta propuesta es que incorporan información de las entidades federativas y que pueden interconectarse para contar con datos duros para investigar y analizar los diversos casos, pero también para que exista una correspondiente contraloría social. Así, por ejemplo, una desviación de recursos públicos en la contratación de una obra de infraestructura, al contar con los datos sobre los montos involucrados en el contrato y los compromisos contraídos por las partes y pudiendo revisar la lista de servidores públicos responsables del contrato en cuestión, será posible armar los casos de corrupción, identificando a los eventuales responsables de los mismos, gracias al acceso a la lista de funcionarios encargados de los contratos, así como de la de funcionarios sancionados.

La Plataforma Digital Nacional es un insumo básico del SNA y, por ello, los seis sistemas de bases de datos que la integran por ley no pueden ser los únicos disponibles, pues existen otros que contienen información de utilidad para integrar las investigaciones sobre actos de corrupción. Me refiero a las bases de

datos sobre, por ejemplo, los contratos de entidades públicas-gubernamentales con empresas fantasma que son un mecanismo para esconder el destino de recursos públicos, o sobre información de inteligencia financiera que permita identificar lavado de dinero. La PND debe permitir conjuntar diferentes tipos de información para armar la red de responsabilidades detrás de actos de corrupción.

Buena parte de estas bases de datos han sido administrada por la SFP, sin embargo, la Ley General del SNA establece que sea la Secretaría Ejecutiva del Sistema (SESNA) quien maneje la Plataforma Digital Nacional para velar por que la información que ahí se contenga se encuentre en formatos de datos abiertos y al alcance de todo el Sistema y no solo de la dependencia del gobierno federal que la administra.

4.3 MARCOS PROGRAMÁTICOS PARA IMPULSAR LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

No es suficiente tener un marco normativo que establezca la coordinación de los integrantes de un sistema para que ésta ocurra, sobre todo porque cada una de las partes tiene sus propias normas, funciones, facultades, programas de acción, prioridades, etc. De ahí que para que lo previsto por la norma se traduzca en una práctica de coordinación con contenidos, objetivos

y acciones concretas, es fundamental que se formule una política pública de alcance nacional que sirva de hoja de ruta, de guía esencial para orientar las tareas que habrán de desarrollarse. No es casual, entonces, que tanto el SNT como el SNA tengan el cometido de elaborar programas nacionales en sus respectivos ámbitos.

El Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Protai)

La primera Ley Federal de Transparencia de 2002 estableció la facultad del IFAI para expedir lineamientos de política pública que orientaran a los sujetos obligados sobre cómo cumplir con sus obligaciones de transparencia y a los particulares sobre cómo ejercer su derecho. El órgano garante propuso cuatro grandes temas para elaborar los lineamientos esenciales de una política pública: 1) publicación de las obligaciones de transparencia; 2) clasificación de la información; 3) protección de los datos personales y 4) clasificación y conservación de documentos administrativos. Dichos lineamientos eran vinculatorios para los entes obligados, aunque solo en el ámbito federal que era el de su competencia.

Debido a que, como ya señalamos, las leyes de transparencia en las entidades federativas corrían a velocidades distintas y adoptaban reglas diferentes, había una gran asimetría en el

ejercicio del derecho de acceso a la información, la reforma constitucional en 2007 unificó y homogeneizó los principios de transparencia para todo el país. Empero, no fue sino hasta 2014 que, al aprobarse una nueva reforma constitucional para fortalecer el modelo de transparencia mexicano, se otorgó autonomía constitucional al organismo garante federal y se le dotó de facultades regulatorias sobre todos los sujetos obligados del ámbito federal, pero también se convirtió en última instancia para todo el país.

Una de las principales tareas del SNT fue la aprobación, ejecución y evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Protai) que es un instrumento de política pública para materializar el compromiso constitucional de potenciar el derecho de acceso a la información pública y el sistema de rendición de cuentas en todo el país. Ya para este momento estaba claro que por buena que fuera la ley de transparencia, ello no equivalía inmediatamente a contar con una política nacional que tradujera las normas en prácticas sociales efectivas para que los ciudadanos tuvieran a la mano la información pública.

El Protai implica la expedición de lineamientos en temas específicos contemplados en la Ley General de Transparencia —clasificación y desclasificación de información, así

como la organización y conservación de archivos, publicación y estandarización de las obligaciones de transparencia— para todo el país, pero además contempla la participación de organizaciones de la sociedad civil, academia y autoridades afines para identificar problemas comunes de acceso a la información, analizar y proponer estrategias y acciones específicas para solucionar problemas concretos, así como para innovar en temas prioritarios. Para lograrlo, el Protai establece la coordinación de las instituciones integrantes del SNT para llevar a cabo las acciones establecidas en plazos determinados.⁸¹

El Protai establece dos ejes transversales y cuatro ejes temáticos prioritarios de la agenda de transparencia nacional.

- “Promoción, difusión y fomento de la cultura de la transparencia y acceso a la Información” que pone el énfasis en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos garantes de transparencia para la mayor socialización de este derecho y para impulsar alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil para conseguir dichos fines.
- La agenda de los derechos fundamentales como fuente de legiti-

midad del Estado y de toda acción estatal, de modo que las acciones a desarrollar tengan el enfoque de “derechos humanos, perspectiva de género e inclusión social”, a fin de lograr que la información sea accesible, esté disponible, adaptable y aceptable para los distintos sectores sociales, especialmente los minoritarios y vulnerables.

Los cuatro ejes temáticos que identifican los mayores problemas que durante tres lustros de aplicación de leyes de transparencia se han ubicado como obstáculos persistentes al ejercicio del derecho de acceso a la información son:

1) Archivo y gestión documental

Los archivos son la plataforma transversal que sostiene el edificio del acceso a la información que genera el Estado. Este eje temático requiere de la adopción de un marco normativo que unifique los principios archivísticos y de gestión documental en todo el país⁸² para facilitar la mayor accesibilidad a los documentos, la profesionalización del personal encargado de gestionar los archivos y la colaboración estrecha entre el SNT y el Sistema Nacional de Archivos.

2) Derecho de acceso a la información

Parte de reconocer que existen problemas para que se despliegue cabalmente, ya que hay desconocimiento del derecho por amplios sectores de la población, hay una falta de capacidades institucionales en los órganos garantes y fallas técnicas en la Plataforma Nacional de Transparencia.⁸³

3) Gobierno abierto, transparencia proactiva y Sipot

A partir de la tendencia mundial a favor del gobierno abierto, este eje se centra en impulsar la participación de ciudadanos y organizaciones en procesos de elaboración de políticas públicas en la materia.⁸⁴ Esto implica impulsar una política nacional de datos abiertos y divulgación de información proactiva enfocada a perfiles de usuarios específicos y con el soporte informático del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (Sipot).

4) Rendición de cuentas

Se refiere al compromiso del SNT de enfocar la transparencia y el acceso a la información pública hacia la rendición de cuentas, a fin de que la información de fiscalización, contraloría de recursos públicos, auditorías a

cuentas gubernamentales y denuncias e investigación de faltas graves y actos de corrupción se publiquen de manera prioritaria y que tengan consecuencias sobre las conductas ilícitas.⁸⁵

Su contraparte en materia de anticorrupción es la Política Nacional que está todavía en proceso y que debe ser aprobada, supervisada y evaluada por el órgano rector del SNA, su Comité Coordinador, a partir de la propuesta que haga el CPC, desde el espacio de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría del Sistema. Para que sea efectivamente de alcance nacional, es necesario que recoja opiniones y propuestas de las entidades federativas y de los sistemas locales anticorrupción.

La Política Nacional Anticorrupción

Así como las reformas constitucionales y legislativas anticorrupción surgieron de la intervención decidida de las organizaciones de la sociedad civil, para la elaboración de la Política Nacional, el CPC trabajó desde mayo de 2017 con sus aliados, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y organizaciones empresariales para discutir los esquemas pertinentes y los insumos indispensables para elaborarla y discutirla.⁸⁶ Después de varios meses de trabajo, la Red por la Rendición de Cuentas tomó la coordinación del pro-

yecto y el CPC apoyó la realización de un gran seminario de discusión a finales de 2017 para enriquecer el primer documento base. Durante los primeros meses de 2018 se presentó el documento *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública* que concibe a la corrupción como un “problema multifactorial” y como una forma de organización social y proponiendo cuatro ejes rectores, atravesados por un eje transversal de participación ciudadana, para articular la política nacional. La propuesta identificaba como esencial la vinculación permanente con la sociedad, no solo a través de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, sino con los ciudadanos en general.⁸⁷ Los cuatro ejes centrales de la política nacional anticorrupción que se identificaron fueron: 1) profesionalización del servicio público; 2) fincamiento de responsabilidades; 3) corrupción en puntos de contacto y 4) corrupción en redes.

- La profesionalización y la generación de capacidades en el servicio público parte de la premisa de que el ingreso, ascenso y permanencia de los servidores públicos debe estar basada en el mérito, es decir, en probadas habilidades y no en lealtades políticas o personales.⁸⁸ Para lograr

la profesionalización, el documento propone fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera con mecanismos que ofrezcan certidumbre y transparencia.

- El fincamiento de responsabilidades es el eje orientado a establecer mecanismos para limitar los excesos del poder para corregirlos, poniendo el énfasis en identificar a los responsables de cualquier irregularidad o violación a la norma. La función de la ley de responsabilidades no es solo la prevención y sanción de conductas de corrupción, sino el desarrollo de la inteligencia institucional, es decir, de la capacidad de modificar rutinas que generan resultados perniciosos.⁸⁹
- La corrupción en puntos de contacto busca atacar los sobornos que los burócratas solicitan a los ciudadanos que realizan trámites y servicios y que constituyen la primera ventanilla de contacto entre éstos y el gobierno. También se refieren a ejercicios de actos de autoridad que abren espacios de arbitrariedad como dictámenes en materia de desarrollo urbano o inspección de establecimientos mercantiles.
- Corrupción en redes se refiere al funcionamiento sistémico

de prácticas de corrupción que funcionan como interconexiones informales que se desprenden de relaciones personales o familiares, entramados formales sustentados por instituciones, o incluso entramados criminales.⁹⁰

La propuesta original de política nacional anticorrupción ha sido objeto de una amplia revisión y se han ido incorporando cambios y propuestas adicionales por parte de organizaciones de la sociedad civil, a partir de la convocatoria del CPC. También se desarrolló una consulta nacional a través de internet y nuevos foros de discusión para que al final se cuente con un documento consensuado que deberá ser aprobado por el comité coordinador del SNA, previa revisión y respaldo de la comisión ejecutiva del SESNA. Al final, lo importante será que los diferentes actores involucrados se sientan parte de la PNA para que puedan asegurarse las vías para llevarla a la práctica.

Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública

CAPÍTULO V

PARA CONCLUIR: EL CAMBIO DE ECUACIÓN EN EL NUEVO GOBIERNO

LA CORRUPCIÓN ES HOY UN PROBLEMA GLOBAL, EN BUENA MEDIDA PORQUE EXISTEN MECANISMOS LEGALES PARA OCULTAR RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS FUERA DE LAS FRONTERAS NACIONALES. LOS PARAÍDOS FISCALES SON UNA PRUEBA DE CÓMO QUIENES RECURREN A ELLOS LO HACEN PARA QUEDAR LEGALMENTE FUERA DEL CONTROL DE LAS AUTORIDADES FISCALES Y FINANCIERAS DE SUS RESPECTIVOS PAÍSES Y ACUDIR A ESOS PARAÍDOS ES LEGAL.

Por esta vía, se esconden riquezas y se evaden impuestos para esquivar sanciones, pero también para lavar dinero ilícito y solo la colaboración internacional hará posible que se revisen esas fórmulas financieras que están al margen de la visibilidad social y pública.

Cada vez existe más conciencia sobre cómo la opacidad y el secreto son los grandes aliados de la corrupción y la impunidad. Por ello, los diferentes organismos internacionales que trabajan a favor de robustecer el Estado de derecho y el imperio de la ley han insistido en que para controlar la corrupción es necesario incrementar la transparencia gubernamental en pri-

merísimo lugar del ejercicio de los presupuestos, de las licitaciones y las contrataciones públicas para evidenciar el mal uso del dinero público.⁹¹ La transparencia permite dar seguimiento al dinero público que es de todos y poner una barrera institucional para inhibir los usos y abusos de funcionarios y particulares que se benefician personalmente de sus funciones y atribuciones.

La transparencia debe concebirse como una norma básica del quehacer público, cada decisión o acción que adopta un funcionario debe estar respaldada por un documento que, al momento de ser elaborado, se aloje en un archivo ordenado y accesible para estar listo y ser publicitado. La gestión gubernamental debe responder a la transparencia por diseño para que el proceso de toma de decisiones se sustente en el principio de máxima publicidad. Los foros internacionales también recomiendan echar mano de los avances tecnológicos para hacer más accesible la información y reducir

EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR TIENE LA VOLUNTAD POLÍTICA DE BARRER LA CORRUPCIÓN EN EL PAÍS PORQUE ESTÁ CONVENCIDO DE QUE ES EL MAYOR DE LOS MALES QUE NOS AQUEJAN, PERO SU PROPUESTA SE COLMA EN LA AUSTERIDAD, EN LA REDUCCIÓN DE ESTRUCTURA BUROCRÁTICA Y EN LA COLOCACIÓN DE PERSONAS HONESTAS AL FRENTE DE DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

al máximo la relación cara a cara entre el servidor público y el particular que realiza un trámite como fórmula para evitar posibles sobornos o abusos de autoridad.

México cuenta con robustos marcos normativos en transparencia, pero la socialización del derecho de acceso a la información ha generado una paradoja, ya que por un lado ha hecho más conscientes a los ciudadanos de las asimetrías de información que siguen existiendo, pero por otro ha hecho más evidentes y ofensivos los casos de corrupción. Las mediciones sobre las percepciones de la corrupción en nuestro país muestran que, en los últimos años, en lugar de haber disminuido, siguen aumentando, en buena medida porque la transparencia ha visibilizado y evidenciado la magnitud de los casos de corrupción.

Los escándalos de corrupción que salieron a la luz pública y que involucraron tanto a diversos exgobernadores, sobre todo del PRI, como al propio presidente, Enrique Peña Nieto, lo desprestigiaron enormemente, obligándolo a atender los reclamos de los ciudadanos para realizar una reforma constitucional de gran calado que finalmente dio lugar al SNA. La fortaleza de la sociedad organizada se hizo palpable a través de la amplia movilización que derivó en la presentación de la primera iniciativa ciudadana co-

nocida como #Ley 3 de 3, que se convirtió en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. No obstante, la presión de la sociedad civil se enfrentó a las resistencias, tanto del gobierno federal, como de los locales para que se completara el sistema anticorrupción y se implantaran esquemas abiertos y vigilados de los nombramientos de los titulares de las entidades del SNA. Tal parece que las resistencias obedecían al temor que tenían los gobernantes de ser los primeros en someterse a la acción coordinada de la anticorrupción.

Los dobles mensajes, o la falta de compromiso efectivo con la edificación del SNA fue la marca del gobierno saliente, pues si bien aceptó aprobar la reforma constitucional y las siete leyes secundarias, no fue diligente para impulsar la operación del sistema, incumpliendo con los plazos establecidos en la Ley General para integrar todas las áreas previstas. Algo semejante sucedió con los gobiernos estatales que fueron retrasando las reformas y los nombramientos necesarios para poner a sus entidades en sintonía con el mandato constitucional.

La llegada del nuevo gobierno de mayoría, con un liderazgo personalizado y comprometido declaradamente con el combate a la corrupción, despertó grandes expectativas para el futuro del SNA. Sin embargo, la ecuación gobierno-sociedad civil cambió drásticamen-

te porque la legitimidad del presidente López Obrador, respaldado por 30 millones de votos, lo dotó de una amplia capacidad para determinar los contenidos y el concepto mismo de la corrupción, desplazando a una posición marginal a las organizaciones de la sociedad civil que habían sido los protagonistas centrales de la armazón del modelo sistémico de la anticorrupción.

El presidente López Obrador tiene la voluntad política de barrer la corrupción en el país porque está convencido de que es el mayor de los males que nos aquejan, pero su propuesta se colma en la austeridad, en la reducción de estructura burocrática y en la colocación de personas honestas al frente de dependencias y entidades. No reconoce que la corrupción es un problema estructural que solo puede ser atacado con políticas públicas para reducir la impunidad e introducir fórmulas de control institucional, sino que la concibe como un fenómeno individual producto de personas sin integridad. Es por ello que rechaza que sea necesario diseñar procesos de selección de funcionarios en altos niveles de la responsabilidad pública que sean abiertos y vigilados por la sociedad. Esta concepción de la corrupción está reñida con el principio de que la transparencia es una palanca obligada para generar cambios en las reglas de funcionamiento del sistema político,

para ir eliminando malas prácticas arraigadas que han promovido compli- cidades y esquemas de protección de la ilegalidad en el ejercicio del servicio público.

El presidente López Obrador ha manifestado sus reservas sobre la utilidad de los organismos constitucionales autónomos en general, y en particular sobre los beneficios de contar con un Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información que, en su opinión, después de 15 años de funcionamiento, lejos de haber reducido los actos de corrupción, los ha hecho más evidentes. En efecto, hoy tenemos más información sobre las desviaciones de recursos públicos o sobre los abusos de autoridad en general y ello se debe, justamente, a que existen buenas leyes de transparencia.

Lo que sucede en el marco de un nuevo gobierno con un alto bono democrático, no es que las organizaciones de la sociedad civil hayan desaparecido, o que hayan perdido ímpetu para reclamar políticas efectivas de transparencia y control de la corrupción, sino que las elecciones alteraron la ecuación. Hoy, la figura presidencial tiene la legitimidad para ser ella quien fije las líneas y prioridades en el combate a la corrupción y las formas para evaluar su éxito, es decir, no necesita del empuje de los ciudadanos y, desde esa perspectiva, tanto el SNT como el SNA,

aparecen desplazados en la agenda pública que día a día establece el poder presidencial.

La gran centralidad que ha ganado la corrupción corre el peligro de reducirse a la voluntad política del presidente López Obrador, quedándose sin los referentes sistémicos. El reto es que la autonomía del INAI y la capacidad de injerencia ciudadana del CPC en el SNA prueben que son herramientas eficaces para demostrar que son diseños institucionales indispensables para contar con un proyecto de control de la corrupción de largo aliento.

NOTAS

Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública

- ¹ Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC). "Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción". Documento Conceptual. VIII Cumbre de las Américas. Lima, Perú. OEA. Abril 2018.
- ² OCDE. Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. (2017). *Integridad Pública. Una estrategia contra la corrupción*. París, p. 3.
- ³ Centre for Law and Democracy. (2018). *Hoy existen 124 leyes de acceso a la información*. Canadá. Consultado en: <https://www.law-democracy.org>
- ⁴ INEGI. (2017) *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. Recuperado de: www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf
- ⁵ Open Society Justice Initiative. (2018). *Corrupción que Mata*. New York. Open Society Foundations.
- ⁶ Thompson, D. (1995). *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington D.C., The Brookings Institution.
- ⁷ Canetti, E. (1994). *Masa y poder*. Barcelona. Muchnik editores, p. 288.
- ⁸ Ídem.
- ⁹ Pierre Rosanvallon se refiere a las funciones de vigilancia de los ciudadanos a través de la transparencia como una de las formas de la contrademocracia.
- ¹⁰ Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. New York. Oxford University Press.
- ¹¹ Peschard, J. (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. México. Colmex-UNAM, pp.53-55.
- ¹² Goldberg, S. (1994). *Public Access to Government Information*. Freedom Papers #6. Washington. Information Agency.
- ¹³ Montefiore, A. y David V. (eds.). (1999). *Integrity in the Public and Private Domains*. N.Y. Routledge, p. 45.

- ¹⁴ ONU. (2015). Asamblea General de las Naciones Unidas. *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. N.Y.
- ¹⁵ Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. *Integridad pública... op. cit.*, p. 3.
- ¹⁶ *Ibidem*.
- ¹⁷ Rosanvallon, P. (2008). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires. Editorial Manantial.
- ¹⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. N.Y. UNODC.
- ¹⁹ Cumbre Global Anticorrupción, Londres 2016. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/topical-events/anti-corruption-summit-london-2016>
- ²⁰ Discurso de Christine Lagarde., *op. cit.*
- ²¹ Edelman Trust Barometer. *Global Report 2018*. Recuperado de: <https://www.edelman.com/trust-barometer>
- ²² World Bank. *The Cancer of Corruption*. Recuperado de: <http://www.worldbank.org/>
- ²³ Transparency International. *What is corruption?*. Recuperado de: <https://www.transparency.org/what-is-corruption>
- ²⁴ Casar, M. (2015). *Anatomía de la Corrupción*. México. IMCO.
- ²⁵ El informe *Corrupción que mata* señala cómo los crímenes cometidos por cárteles de drogas se realizaron en colusión con funcionarios gubernamentales. Open Society Justice Initiative., *op. cit.*
- ²⁶ Foro Económico Mundial. (2018). *Reporte sobre Contrataciones Abiertas. Informe basado en entrevistas a expertos de 20 países*. Washington. Open Contracting Partnership. Recuperado de: <http://mythbusting.open-contracting.org/>

- ²⁷ Hansen, R. (1971). *La política del desarrollo mexicano*. México. Siglo XXI.
- ²⁸ Merino, M. (2003). *La transición votada*. México. FCE.
- ²⁹ Para una relación detallada de esta evolución véase: INAI. (2018). *El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia*. México. USAID-INAI., pp. 49-55.
- ³⁰ Esta Comisión Intersecretarial estaba integrada por los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal. Para mayor información véase el acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial permanente. DOF. (2000, diciembre 4). México.
- ³¹ DOF. (2002, abril 22). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México.
- ³² DOF. (2008, diciembre 11). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México.
- ³³ López S. y Mauricio M. (2010). "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos". En Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México. UNAM-CIDE, p. 19.
- ³⁴ Alianza Cívica. (2004). "La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo", en *El derecho de acceso a la información en México, un diagnóstico de la sociedad*. México. IFAI. Véase también Redacción. (2001 junio 2). "Uso indebido de la partida secreta". *Proceso*. México. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/185668/uso-indebido-de-la-partida-secreta>. Fecha de consulta: 25 de octubre 2018.
- ³⁵ Los veinte compromisos por la democracia pueden consultarse en <http://www.memoriapolitica-demexico.org/Textos/7CRumbo/1994-20CCD.html> y en <https://www.lavida.org.mx/sites/default/files/201308/7.04%2020%20COMPROMISOS%20POR%20LA%20DEMOCRACIA.pdf>
- ³⁶ *Ibidem.*, p. 209.

- ³⁷ Las distintas versiones del Índice pueden consultarse aquí: <https://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/>
- ³⁸ Human Rights Watch. (2006). *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en el gobierno de Fox*. México. Recuperado de: <http://hrw.org/spanish/informes/2006/mexico0506/>. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.
- ³⁹ *Op. cit.*, p. 3.
- ⁴⁰ Paralelamente, en mayo de 2001, se llevó a cabo otro seminario sobre acceso a la información en la ciudad de Oaxaca. Este seminario sobre derecho a la información y reforma democrática, convocado por la Fundación Konrad Adenauer, la Universidad Iberoamericana, *El Universal* y algunas asociaciones de editores y reporteros, tuvo como producto la Declaración de Oaxaca, en la que periodistas, académicos y editores de 77 periódicos le exigieron al gobierno cumplir con la promesa de elaborar un anteproyecto de la Ley de Acceso a la Información. Esto dio origen al grupo Oaxaca.
- ⁴¹ Algunos columnistas reconocidos como Miguel Ángel Granados Chapa se sumaron a la demanda a través de sus columnas. Véase: Villamil, J. (2011). "Acceso a la información, periodismo y redes sociales: escenarios futuros", en *Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México*. México. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, p. 10.
- ⁴² Lara, T. (2013). *Ganadora de Pulitzer dice que leyes de transparencia en México facilitaron investigación sobre Wal-Mart*. Blog Periodismo en las Américas del Knight Center for Journalism in the Americas. Disponible en: <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-13652-ganadora-de-pulitzer-dice-que-leyes-de-transparencia-en-mexico-facilitaron-investigaci>. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.
- ⁴³ El reportaje original puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html>. Con esta investigación, Alejandra Xanic se convirtió en la primera periodista mexicana en ganar el Premio Pulitzer.
- ⁴⁴ El escándalo provocó que hubiera sanciones y despidos en WalMart, mientras que en México no se encontraron irregularidades administrativas. Véase: Ugarte, J. (2012, noviembre 21). "Walmart, libre de culpa, por ahora: SFP". *Expansión*. Disponible en: <https://expansion.mx/negocios/2012/11/21/walmart-libre-de-culpas-por-ahora-sfp>. Fecha de consulta: con acceso el 25 de octubre de 2018.

- ⁴⁵ Redacción AN. (2014, noviembre 9). "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)". *Aristegui Noticias*. Disponible en: <https://aristeguinoicias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.
- ⁴⁶ Roldan, N. et al. (2017, septiembre 5). "La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público". *Animal Político*. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobier-no-contrata-empresas-fantasma.html>. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.
- ⁴⁷ El artículo 113 de la CPEUM indica que: "El Sistema Nacional Anticorrupción es la institución de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en fiscalización y control de recursos públicos".
- ⁴⁸ Las primeras leyes de transparencia y acceso a la información en México se aprobaron en 2002 (leyes de Jalisco, Sinaloa y Federal) y en los siguientes cinco años todos los estados ya habían proclamado sus respectivas leyes. Sin embargo, había enormes diferencias en cuanto a principios y requisitos para acceder a la información pública. Para mayor información consultar: López, S. y María M. (coords.). (2007). *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*. México. CIDE-IFAI. Merino, M. (2008) "Mismas políticas y un sólo derecho", en López, S. (coord.) *Democracia, transparencia y constitución propuestas para un debate necesario*. México. UNAM-IFAI-INFODF., pp. 127-140.
- ⁴⁹ Artículo 28 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- ⁵⁰ RAE. (2018). Sistema. En *Diccionario de la Lengua Española*. Consultado en: dle.rae.es/?id=Y2AFX5s
- ⁵¹ LGTAIP. Artículo 28, p.29., *op. cit.*
- ⁵² Art. 29, *Ibidem.*
- ⁵³ DOF. (octubre 8 de 2015). *Artículo 4 de los lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del SNT.*
- ⁵⁴ Artículo 23, *Ibidem.*
- ⁵⁵ INAI-SNT. (2018). *Informe anual 2018 de la presidencia del consejo nacional del SNT*. México, p. 34.

- ⁵⁶ Esta fórmula era la misma que se había establecido para el nombramiento de los comisionados del IFAI (Art.34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002) antes de la reforma de 2014 en que se modificó el procedimiento para que fuera el Senado quien nombrara, con la posible objeción del presidente de la República (Art. 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2016).
- ⁵⁷ Merino, M. (2014, diciembre 17). "Combatir la corrupción". *El Universal*.
- ⁵⁸ *Ibidem*.
- ⁵⁹ CPEUM. (2015, mayo). Artículo 113.
- ⁶⁰ De hecho, este tipo de intervención de la sociedad civil se incorporó a la reforma que dio lugar al Sistema Nacional de Transparencia. Los organismos garantes contarán con un consejo consultivo integrado por consejeros que serán honoríficos y entre sus funciones se encuentran la de opinar sobre los programas y proyectos, así como proponer estudios para fortalecer sus tareas principales. Artículos 47 y 48 de la LGTAIP, *op. cit*.
- ⁶¹ DOF. (18 de julio de 2016). *Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. México.
- ⁶² Dichas leyes fueron: Ley Orgánica del TEJA, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública y reforma a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- ⁶³ Para mayor información sobre los contenidos de las leyes reglamentarias de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicadas el 18 de julio de 2016, véase: Merino, M. (2018). "Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción", en *Cuadernos de Transparencia*. Núm. 26. México. INAI, pp. 37-51.
- ⁶⁴ Contemplada en el artículo 35 constitucional como parte de los derechos de los ciudadanos, la "Iniciativa Ciudadana" comenzó por poner el énfasis en la necesidad de que los servidores públicos publicaran sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal para fortalecer la vigilancia social sobre cualquier posible enriquecimiento irregular o conflicto de interés.

- ⁶⁵ Fue el primer ejercicio de una iniciativa ciudadana que logró recabar más de 640 mil firmas en todo el país y que obligó a los legisladores a considerarla. #Ley 3 de 3. Iniciativa Ciudadana, <https://imco.org.mx/wp-content>, 2 feb. 2016.
- ⁶⁶ El SNF surgió el 30 de noviembre de 2010 y en su primera reunión se lanzó el pronunciamiento de la SFP, la ASF, los órganos de control de los estados y del Distrito Federal, y las entidades de fiscalización superior locales. Véase: <http://www.snf.org.mx>
- ⁶⁷ SNF. (2012, octubre 23). *Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del SNF*. CDMX. México, p. 14.
- ⁶⁸ SNF. (2013). *Plan estratégico del SNF 2013-2017* en: <http://www.snf.org.mx/plan-estrategico-en-breve.aspx>
- ⁶⁹ DOF. (18 de julio de 2016). *Art. 3, fracc. XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)*. Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- ⁷⁰ *Ibidem*. Arts. 37-47.
- ⁷¹ *Ibidem*. Art. 38.
- ⁷² "No podrá invocarse el carácter de reservado cuando... se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables". Art. 115, fracc. II de la LGTAIP, *op. cit.*
- ⁷³ López, S. y Merino, M. *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos, op. cit.*, pp. 18-19
- ⁷⁴ La Secretaría Ejecutiva del SNA (SESNA) es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Su titular, el secretario técnico es propuesto por el CPC y nombrado por el órgano de gobierno de la SESNA. Artículos 33 al 35 de la Ley General del SNA, *op. cit.*
- ⁷⁵ *Ibidem*. Art. 31.
- ⁷⁶ Becerra, R. (2008). "Internet llega a la Constitución. El derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos", en Salazar, Pedro (Coord.). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana*. México, UNAM-IFAI, p.81.

- ⁷⁷ Desde la reforma constitucional en materia de transparencia de 2007, quedó claro el mandato de utilizar las herramientas informáticas para agilizar los mecanismos de acceso a la información. Para una reflexión al respecto se recomienda: Becerra, R., *op. cit.*, pp.71-88.
- ⁷⁸ El artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 establecía 17 tipos de información que necesariamente debían de publicar los sujetos obligados para facilitar su utilización y para que la sociedad vigilara su calidad, LFTAIPG, 2002.
- ⁷⁹ Artículos 49-52, LGTAIP, *op. cit.*, p.49.
- ⁸⁰ De hecho, no fue sino hasta inicios de abril de 2019 que el INAI anunció la puesta en marcha de la PNT 2.0. *El Universal*, 6 de abril 2019.
- ⁸¹ Para elaborar el Protai se diseñaron una serie de foros y mesas de trabajo que discutieron durante un año, acompañados de mecanismos de consulta a la sociedad por vía de internet, lo cual derivó en su aprobación en diciembre de 2017 por parte del Consejo Nacional del SNT.
- ⁸² Este objetivo se logró finalmente con la promulgación de la Ley General de Archivos el 15 junio de 2018.
- ⁸³ Consejo Nacional del SNT. (2017). *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021*. México. SNT, pp.45-48.
- ⁸⁴ Consejo Nacional del SNT. (2016). *Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. México. SNT.
- ⁸⁵ Consejo Nacional del SNT. *Programa Nacional*, *op. cit.*, pp.75-79.
- ⁸⁶ El Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), entonces dirigido por Enrique Cárdenas, ofreció su conocimiento e infraestructura para abrir el debate y coordinar, junto con el CPC, la elaboración de un documento base con ejes centrales orientados a cimentar la política nacional anticorrupción. El grupo de trabajo se conformó con organizaciones de la sociedad civil con experiencia en los temas de combate a la corrupción como la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), Transparencia Mexicana, IMCO, México Evalúa, Fundar, entre otros, además de representantes de las autoridades integrantes del Comité Coordinador de SNA.

⁸⁷ Red por la Rendición de Cuentas-CIDE. (2018). *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*. Recuperado de: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-Versio%CC%81n-Ejecutiva-180618.pdf>

⁸⁸ *Ibíd*em, p.160.

⁸⁹ *Ibíd*em, p. 169.

⁹⁰ *Ibíd*em, p.184.

⁹¹ Ejemplos de lo anterior son los estudios realizados por la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC), por la OCDE sobre gobernanza pública, el FMI o el Banco Mundial. Disponible en: <http://worldbank.org>, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública

- Alianza Cívica. (2004). "La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo". En *El derecho de acceso a la información en México, un diagnóstico de la sociedad*. México. IFAI.
- Becerra, R. (2008). "Internet llega a la Constitución. El derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos". En Salazar, Pedro (Coord.). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana*. México, UNAM-IFAI.
- Canetti, E. (1994). *Masa y poder*. Barcelona. Muchnik editores.
- Casar, M. (2015). *Anatomía de la Corrupción*. México. IMCO.
- Centre for Law and Democracy. (2018). *Hoy existen 124 leyes de acceso a la información*. Canadá. Consultado en: <https://www.law-democracy.org>
- CIDE. (s/f). *Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas*. Consultado en: <http://dominio1.cide.edu/web/pirc/inicio>
- Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. (2017). *Integridad Pública. Una estrategia contra la corrupción*. París.
- Cortés, J. et. al. (2016). *Iniciativa ciudadana de ley general de responsabilidades administrativas: Ley 3de3*. México. Recuperado de: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/2016-Ley-3de3-Boletin.pdf>. Fecha de consulta: 18 de abril 2019.
- Consejo Nacional del SNT. (2017). *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021*. México. SNT.
- Consejo Nacional del SNT. (2016). *Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. México. SNT.

- Cumbre Global Anticorrupción. Londres 2016. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/topical-events/anti-corruption-summit-london-2016>
- Durazo, A. (2006). *Saldos del cambio*. México. Plaza Janés.
- Edelman Trust Barometer. *Global Report 2018*. Recuperado de: <https://www.edelman.com/trust-barometer>
- Foro Económico Mundial. (2018). *Reporte sobre Contrataciones Abiertas. Informe basado en entrevistas a expertos de 20 países*. Washington. Open Contracting Partnership. Recuperado de: <http://mythbusting.open-contracting.org/>
- Goldberg, S. (1994). *Public Access to Government Information*. Freedom Papers #6. Washington. Information Agency.
- Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC). "Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción". Documento Conceptual. VIII Cumbre de las Américas. Lima, Perú, OEA, abril 2018.
- Hansen, R. (1971). *La política del desarrollo mexicano*. México. Siglo XXI.
- Human Rights Watch. (2006). *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en el gobierno de Fox*. México. Recuperado de: <http://hrw.org/spanish/informes/2006/mexico0506/> Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.
- INAI. (2018). *El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia*. México. USAID-INAI.
- INEGI. (2017) *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. (ENCIG). Recuperado de: www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf

- Lagarde, Ch. (2018, mayo 4). Discurso en el Fondo Monetario Internacional. Recuperado de: <https://www.imf.org>.
- Lara, T. (2013). *Ganadora de Pulitzer dice que leyes de transparencia en México facilitaron investigación sobre Wal-Mart*. Blog Periodismo en las Américas del Knight Center for Journalism in the Americas. Disponible en: <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-13652-ganadora-de-pulitzer-dice-que-leyes-de-transparencia-en-mexico-facilitaron-investigaci> Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.
- López, S. y María M. (coords.). (2007). *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*. México. CIDE-IFAI.
- _____. y Mauricio M. (2010). "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos". En Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México. UNAM-CIDE.
- _____. (2016). "El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera". En Peschard, Jacqueline (coord.). *Hacia el sistema nacional de transparencia*. México. IJ-SUT-UNAM.
- Merino, M. (2003). *La transición votada*. México. FCE.
- _____. (2014, diciembre 17). "Combatir la corrupción". *El Universal*.
- _____. (2008). "Mismas políticas y un sólo derecho". En López, S. (coord.) *Democracia, transparencia y constitución Propuestas para un debate necesario*. México. UNAM-IFAI-INFODF.
- _____. (2018). "Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción". *Cuadernos de Transparencia*. Núm. 26. México. INAI.

- Montefiore, A. y David V. (eds.). (1999). *Integrity in the Public and Private Domains*. N.Y. Routledge.
- Open Society Justice Initiative. (2018). *Corrupción que Mata*. New York. Open Society Foundations.
- Oppenheimer, A. (2001, junio 26). "El 'toallagate', modelo de lucha anticorrupción". *La Nación*. Buenos Aires.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. N.Y. UNODC.
- _____. (2015). Asamblea General de las Naciones Unidas. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. N.Y.
- ParlAmericas. ¿Qué es el parlamento abierto? Recuperado de: <http://parlamericas.org>.
- Peña, E. (2012). *Manifiesto por una presidencia democrática*. Recuperado de: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Saladeprensa/Nota.aspx?y=6781>.
- Peschard, J. (2017). "La participación ciudadana en la reforma constitucional de transparencia. Un ejercicio de parlamento abierto", en Béjar, Luisa (Coord.). *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*. México. UNAM.
- _____. (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. México. Colmex-UNAM.
- Puente, K. (2017). "Parlamento Abierto: el tránsito hacia un nuevo modelo de representación política". En Béjar, Luisa (Coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*. México. UNAM.
- Red por la Rendición de Cuentas-CIDE. (2018). *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*. Recuperado de: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-Versio%CC%81n-Ejecutiva-180618.pdf>

- Redacción. (2009, agosto 10). "La Corrupción Azul' desnuda despilfarro de la presidencia". *Proceso*. México. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/117721/la-corrupcion-azul-desnuda-despilfarro-de-la-presidencia>
- Redacción. (2001, junio 2). "Uso indebido de la partida secreta". *Proceso*. México.
- Redacción AN. (2014, noviembre 9). "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)". *Aristegui Noticias*. Disponible en: <https://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.
- Rosanvallon, P. (2008). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires. Ed. Manantial.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. New York. Oxford University Press.
- Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). *Seguimiento. Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas*. México. SNA. Recuperado de: <http://sna.org.mx/sistemaslocales/>
- Sistema Nacional de Fiscalización. Recuperado de: <http://www.snf.org.mx>.
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2012). *Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del SNF*. CDMX.
- Sistema Nacional de Transparencia. (2018). *Informe anual 2018 de la Presidencia del Consejo Nacional del SNT*. México. INAI-SNT.
- Tapia, M. (2015). *MiNegocioMexico.mx Datos abiertos para proteger la formalidad*. México. IMCO. Recuperado de: http://imco.org.mx/banner_es/minegociomexico-mx-datos-abiertos-para-proteger-la-formalidad/

- Thompson, D. (1995). *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington D.C., The Brookings Institution.
- Transparency International. (s/f). *What is corruption?*”. Recuperado de: <https://www.transparency.org/what-is-corruption>
- Transparencia Mexicana. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/>
- Urestre, M., Roldan, N. et al. (2017, septiembre 5). “La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público”. *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html>. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2018.
- Urgarte, J. (2012, noviembre 21). “Walmart, libre de culpa, por ahora: SFP”. *Expansión*. Recuperado de: <https://expansion.mx/negocios/2012/11/21/walmart-libre-de-culpas-por-ahora-sfp>
- Memoria Política de México. (2019). *Veinte compromisos por la Democracia*. Recuperado de: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1994-20CCD.html>
- Villamil, J. (2011). “Acceso a la información, periodismo y redes sociales: escenarios futuros”. En *Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México*. México. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- World Bank. *The Cancer of Corruption*. Recuperado de: <http://www.worldbank.org/>

Normatividad

- *Diario Oficial de la Federación* (DOF). (4 de diciembre de 2000). Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial permanente. México. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2064392&fecha=31/12/1969
- _____. (5 de febrero de 1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (CPEUM). México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- _____. (31 diciembre de 1982). *Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf
- _____. (22 de abril de 2002). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. México. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002
- _____. (11 de junio de 2002). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf
- _____. (11 de diciembre de 2008). Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. México. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5073201&fecha=11/12/2008
- _____. (9 de mayo de 2016). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf
- _____. (18 de julio de 2016). Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. México. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

- _____ (18 de julio de 2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. México.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- INAI. (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México.

*Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción:
pilares de la integridad pública*
se terminó de imprimir el 6 de junio de 2019
en los talleres de Homeprint, S. A. de C. V.,
Corregidora 194, colonia Miguel Hidalgo 2da. Sección,
alcaldía Tlalpan, C. P. 14250, Ciudad de México.

Tiraje: 5,000 ejemplares.
Edición a cargo de:
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.
Dirección General de Comunicación Social y Difusión.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
alcaldía Coyoacán, C. P. 04530,
Ciudad de México.
Primera edición, junio de 2019.
Impreso en México / Printed in Mexico

Infórmate:

Ingresa a

www.inai.org.mx

Acude al Centro de Atención a la Sociedad [CAS]

Insurgentes Sur 3211,

colonia Insurgentes Cuicuilco,

alcaldía Coyoacán, C. P. 04530,

Ciudad de México.

Llama sin costo al

800 835 4324



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales